



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39271709030052>

41
C24
L32

46



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Tuesday, October 16, 2001
Wednesday, October 17, 2001
Thursday, October 18, 2001

Le mardi 16 octobre 2001
Le mercredi 17 octobre 2001
Le jeudi 18 octobre 2001

Issue No. 12

Fascicule n° 12

Fourth, fifth and sixth meetings on:
Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for
young persons and to amend and repeal other Acts

Quatrième, cinquième et sixième réunions concernant:
Le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice
pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant
certaines lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 16, 2001

(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:10 p.m. this day in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

From Statistics Canada:

Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics.

From the Department of Justice:

Catherine Latimer, General Counsel and Director General;

Paula Kingston, Counsel;

Dick Barnhorst, Senior Counsel;

Yolande Viau, Counsel;

Bruno Marceau, Senior Policy Analyst.

Roy Jones made an opening presentation and answered questions.

At 6:33 p.m., the meeting was suspended.

At 6:53 p.m., the meeting resumed.

Catherine Latimer made an opening statement and together with Paula Kingston, Dick Barnhorst, Bruno Marceau and Yolande Viau, answered questions.

At 9:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 16 octobre 2001

(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 10, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Nolin et Pearson (10).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son étude du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquences. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n^o 11.*)

TÉMOINS:

De Statistique Canada:

Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique.

Du Ministère de la Justice:

Catherine Latimer, avocate générale et directrice générale;

Paula Kingston, avocate;

Dick Barnhorst, avocat-conseil;

Yolande Viau, avocate;

Bruno Marceau, analyste principal de politiques.

Roy Jones fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 33; les travaux sont suspendus.

À 18 h 53, les travaux reprennent.

Catherine Latimer fait une déclaration et, avec l'aide de Paula Kingston, Dick Barnhorst, Bruno Marceau et Yolande Viau, répond aux questions.

À 21 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

OTTAWA, Wednesday, October 17, 2001
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:02 p.m. this day in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (11).

Other senator present: The Honourable Senator Christensen (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

From the Canadian Police Association:

David Griffin, Executive Officer.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Vince Westwick, L.L.B., General Counsel, Ottawa Police Service, Co-Chair, Law Amendments Committee;

Deputy Chief Clayton Pecknold, Central Saanich Police Service, Member, Law Amendments Committee.

From the Canadian School Boards Association:

Bruce Wallace, First Vice President;

Marie Pierce, Executive Director.

From the Canadian Teachers' Federation:

Harvey Weiner, Deputy Secretary General;

Damian Solomon, Acting Director of Professional Development.

Mr. Westwick, Deputy Chief Pecknold and Mr. Griffin each made an opening statement and answered questions.

The committee recessed at 5:47 p.m.

The committee resumed at 6:05 p.m.

Mrs. Pierce, Mr. Wallace, Mr. Weiner and Mr. Solomon each made an opening statement and answered questions.

OTTAWA, le mercredi 17 octobre 2001
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 02, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p. Milne, Moore, Nolin et Pearson (11).

Autre sénateur présente: L'honorable sénateur Christensen (1).

Également présents: De la bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son étude du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule no 11.*)

TÉMOINS:

De l'Association canadienne des policiers:

David Griffin, agent exécutif.

De l'Association canadienne des chefs de police:

Vince Westwick, L.L.B. avocat général, Service de la police d'Ottawa, vice-président, Comité de modifications;

Sous-chef Clayton Pecknold, Central Saanich Police Service, membre, Comité de modification aux lois.

De l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires:

Bruce Wallace, premier vice-président;

Marie Pierce, directrice exécutive.

De la Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes:

Harvey Weiner, sous-secrétaire général;

Damian Solomon, directeur par intérim, Perfectionnement professionnel.

M. Westwick, le sous-chef Pecknold et M. Griffin font chacun une déclaration et répondent aux questions.

Le comité interrompt ses travaux à 17 h 47.

Le comité reprend ses travaux à 18 h 05.

Mme Pierce, M. Wallace, M. Weiner et M. Solomon font à tour de rôle une déclaration et répondent aux questions.

At 7:31 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du comité,

Daniel Charbonneau

Acting Clerk of the Committee

À 19 h 31, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Thursday, October 18, 2001

(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:00 a.m. this day in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin and Pearson (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

From the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates:

Judy Finlay, Chief Advocate and Manager, Office of Child and Family Service Advocacy, Toronto, Ontario;

Deborah Parker-Loewen, President of the Council and Children's Advocate, Children's Advocate Office, Saskatoon, Saskatchewan.

From the Youth Canada Association:

Dave Farthing, Executive Director;

Robert Paiement, Senior Advisor;

Cathy Ann Kelly, Board Member;

Rebecca Jaremko, Youth Coordinator.

From the National Youth in Care Network:

Matthew Geigen-Miller, Director of Education.

From Save the Children Canada:

Cherry Kingsley, Manager.

Deborah Parker-Loewen and Judy Finlay made an opening statement.

OTTAWA, le jeudi 18 octobre 2001

(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin et Pearson (9).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

Du Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes:

Judy Finlay, avocate principale et directrice, Bureau de l'assistance à l'enfance et à la famille, Toronto (Ontario);

Deborah Parker-Loewen, présidente du conseil et protectrice des enfants, Bureau de la protection de l'enfance (Children's Advocate Office), Saskatoon, (Saskatchewan).

De la Youth Canada Association:

Dave Farthing, directeur exécutif;

Robert Paiement, conseiller principal;

Cathy Ann Kelly, membre du conseil;

Rebecca Jaremko, coordonnatrice de l'emploi des jeunes

Du Réseau national des jeunes pris en charge:

Matthew Geigen-Miller, directeur de l'éducation.

De l'Aide à l'enfance-Canada:

Cherry Kingsley, directrice.

Deborah Parker-Loewen et Judy Finlay font une déclaration.

Cathy Ann Kelly, Robert Paiement, Rebecca Jaremko and Dave Farthing made an opening statement.

Cherry Kingsley made an opening statement.

The witnesses answered questions.

At 1:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Cathy Ann Kelly, Robert Paiement, Rebecca Jaremko et Dave Farthing font une déclaration.

Cherry Kingsley fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 13 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 16, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, an act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 5:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session.

We will hear witnesses on Bill C-7, in respect of the Young Offenders Act. This is our fourth meeting on this bill. At the first meeting we had before us the Honourable Anne McLellan, Minister of Justice. At our second meeting we heard from witnesses from the Victims of Violence Centre for Missing Children, and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime.

At our second last meeting, witnesses from the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec appeared before us. Today, we will hear from Mr. Roy Jones, Director of the Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada. We welcome you back, Mr. Jones.

Before we begin, I have a letter to circulate to the members of the committee from Senator Clinton. Following the disastrous events in New York City, I wrote a letter offering, on behalf of the committee, our sincere concern and our help in any way that we possibly could here in Canada. She responded promptly with a very nice letter, of which you will each receive a copy.

Mr. Jones, please proceed.

Mr. Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada: It is a pleasure to be back here again. I am sorry I was not able to complete the presentation on my last visit, but it is always a pleasure to be here.

As you will recall, I had a small presentation on an overview of the youth justice system in Canada — the statistical highlights of indicators of the system. It should take about 20 minutes to go through the deck, and then I will be available for questions.

I will begin by indicating that the Canadian Centre for Justice Statistics operates under the auspices of the National Justice Statistics Initiative, a federal-provincial-territorial organization with representation from all ministries and departments responsible for justice in Canada and Statistics Canada. The centre is an administrative division of Statistics Canada and it is the operational arm of the National Justice Statistics Initiative.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 16 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 10 pour examiner le projet de loi C-7, loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ouverte.

Nous allons entendre des témoins au sujet du projet de loi C-7, qui traite de la Loi sur les jeunes contrevenants. C'est la quatrième séance que nous consacrons à ce projet de loi. Au cours de la première séance, nous avons entendu l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice. La deuxième séance a été consacrée à l'audition de témoins représentant le Victims of Violence Centre for Missing Children, et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes.

Des représentants de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec ont comparu devant nous lors de notre avant-dernière réunion. Nous allons entendre aujourd'hui M. Roy Jones, directeur du Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada. Nous vous souhaitons la bienvenue encore une fois, monsieur Jones.

Avant de commencer, j'aimerais distribuer aux membres du comité une lettre du sénateur Clinton. Après la catastrophe de New York, je lui ai écrit, au nom du comité, pour lui exprimer notre inquiétude et pour lui offrir aussi toute l'aide que nous pouvions lui apporter en étant ici au Canada. Elle a répondu rapidement et nous a envoyé une lettre très amicale, dont vous allez chacun recevoir une copie.

Monsieur Jones, je vous en prie.

M. Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada: Je suis heureux d'être à nouveau devant vous. Je suis désolé de n'avoir pu terminer mon exposé lors de ma dernière comparution mais je suis toujours heureux d'être ici.

Comme vous vous en souvenez, je voulais vous fournir un aperçu du système de justice pour les jeunes au Canada en vous communiquant à l'aide de quelques diapositives les principales données statistiques concernant les indicateurs du système. Cela devrait prendre une vingtaine de minutes et je pourrai ensuite répondre à vos questions.

Je vais commencer par indiquer que le Centre canadien de la statistique juridique relève de l'Entremise nationale relative à la statistique juridique, un organisme fédéral, provincial et territorial composé de représentants de tous les ministères responsables de la justice au Canada et de Statistique Canada. Le centre est une division administrative de Statistique Canada et il constitue la branche opérationnelle de l'Entreprise nationale relative à la statistique juridique.

The centre's mandate is to provide to the public information on the administration of justice in Canada, on the nature and extent of crime in Canada. Today, I will speak primarily to the official sources of crime and justice statistics. These are based on data compiled through our national surveys using the administrative and operational data compiled in the jurisdictions and by the police services in Canada.

The three main sources — national surveys — that I will refer to today are: the Uniform Crime Survey, in the policing sector; the Youth Court Survey, in the court sector; and the Youth Custody and Community Services Survey, in the corrections sector. I distributed some reference materials at my last appearance that included some information on victimization from the General Social Survey, 1999. That material provides estimates of general victimization in Canada based on self-reporting. These are incidents that may not have been reported to the police but were picked up in the survey from the self-reports of Canadians aged 15 years and older in the general population.

If we turn to the first slide in the deck, we provide a general graphic of the trends and the rates of youth charged in Canada at the national level since 1985. Included in this graphic is a description of the youth population, aged 12 to 17, within the jurisdiction under the act. You will note that represents roughly 8 per cent of the total population in Canada, as of 1999. Based on a medium growth assumption in projection, the population aged 14 to 17 will increase slightly to the year 2006, and from that point on, will begin a slight, but not a significant, decline.

You will note from the graphic that the overall youth crime rate, which is commonly measured by the rate of youth charged with Criminal Code offences, increased slightly in the last year. That is the last little dip on the graphic and it stood at about 4,100 charges per 100,000 youth in the general population. Overall, the rates decreased annually since it peaked at 6,300 in 1991. This was following a general period of increase during the 1980s.

With specific regard to violent crime, the youth rate followed a similar pattern, although the increase in the last year was slightly higher at 7 per cent. It declined from its peak in the early 1990s, after a period of fairly substantial increases over the 1980s. I want to note that this slight increase at the end of the graphic is primarily driven by an increase in common assaults, not by the more serious assaults and violent offences.

Le centre a pour mandat de fournir de l'information à la population au sujet de l'administration de la justice au Canada ainsi que sur la nature et l'ampleur de la criminalité au Canada. Je vais parler aujourd'hui principalement des sources officielles des statistiques relatives à la criminalité et à la justice. Ces statistiques sont fondées sur les données provenant d'enquêtes nationales qui visent à recueillir de l'information administrative et opérationnelle préparée par les provinces et les territoires ainsi que par les services de police au Canada.

Voici les trois principales sources de données — enquêtes nationales — auxquelles je vais faire référence aujourd'hui: l'Enquête sur la déclaration uniforme de la criminalité pour le secteur des services de police, l'Enquête auprès des tribunaux de la jeunesse, pour le secteur des tribunaux et l'Enquête sur les services communautaires et placement sous garde des jeunes, pour le secteur correctionnel. Au cours de ma dernière comparution, j'ai distribué quelques documents de référence qui contenaient des données sur la victimisation tirées de l'Enquête sociale générale de 1999. Ces documents contiennent des estimations sur les tendances générales de la victimisation au Canada fondées sur les déclarations des répondants. Les incidents qu'ils mentionnent n'ont pas toujours été rapportés aux services de police mais ont été obtenus grâce à cette enquête basée sur les déclarations des Canadiens âgés plus de 14 ans.

La première diapositive montre un graphique général des tendances et du nombre des adolescents inculpés au Canada, au niveau national, depuis 1985. Ce graphique contient également une description de la population des adolescents, les jeunes âgés de 12 à 17 ans, à qui cette loi est applicable. Vous noterez que cette population représente environ 8 p. 100 de la population totale du Canada, pour l'année 1999. Si l'on effectue une projection basée sur une hypothèse de croissance moyenne, on constate que le nombre des jeunes âgés de 14 à 17 ans va augmenter légèrement jusqu'en 2006 et qu'il diminuera légèrement par la suite, mais pas de façon significative.

Le graphique indique que le taux général de la criminalité chez les adolescents, que l'on mesure habituellement par le nombre des jeunes ayant été accusés d'infractions au Code criminel, a légèrement augmenté l'année dernière. C'est ce que montre la dernière partie du graphique et ce taux représente environ 4 100 accusations par 100 000 adolescents. Dans l'ensemble, les taux ont diminué chaque année depuis le sommet de 6 300 atteint en 1991. Ce sommet avait été précédé d'une augmentation générale au cours des années 80.

Pour ce qui est des infractions avec violence, on constate que leur nombre suit une courbe semblable, même si l'augmentation enregistrée l'année dernière a été légèrement supérieure, se situant à 7 p. 100. Ce chiffre a diminué par rapport au sommet qu'il avait atteint au début des années 90, après une période d'augmentation relativement importante au cours des années 80. Je tiens à noter que la légère augmentation indiquée à l'extrémité du graphique s'explique principalement par une augmentation du nombre des voies de fait simples, et non pas par celle des voies de fait graves et des infractions avec violence.

I also want to note that the annual number of youth charged with homicide is very low. The number has fluctuated between a high of 68 in 1995 and the most recent low of 41 charges recorded last year.

With regard to property offences, in the year 2000 the youth-charged rate has dropped by 4 per cent. This is a continuation of the decline that began in 1992, and again, that followed a fairly consistent period of increases during the 1980s.

Turning to the composition of these offences, the general picture of crime in Canada, as far as youth are concerned, is that virtually one half of the crimes — 46 per cent — are property-related; roughly 22 per cent — one fifth — are violent crimes. The remainder — approximately one third — are crimes that fall under other sections of the Criminal Code, predominantly mischief and offences against the administration of justice, such as failing to appear, escapes from custody and bail violations.

A decade ago, roughly 12 per cent of youth were charged with violent crimes and about two-thirds of youth were charged with property crimes. Thus, there has been a general shift in the composition of offences over this period of time. The increase in youth charged with common assault and the decrease in thefts and break-and-enter, account generally for that shift in composition over this period.

I should also note, and not included on this graphic, the several numbers relating to drug offences involving youth. This number has fluctuated quite a bit over the last period, and in the 1980s, certainly, but it has been on a general increase during the 1990s. It reached a peak of 7900 youths charged most recently in the year 2000. That represents a rate of about 320 youth charged with a drug offence for 100,000 youth. It is not shown on the graphic because the scales make it difficult to illustrate that. Roughly 9 out of 10 of youth charged with drug offences are cannabis related, and nearly two-thirds of those are possession of cannabis.

Regarding the location of these incidents involving youth, according to a subset of our respondents in the policing community, roughly 9 per cent of the incidents involving youth are committed on school property. These are figures from 1997. Violent offences were the highest. They ranked 38 per cent on school property, compared with 14 per cent of violent offences being located in other areas off school property. It is expected that the increase in zero tolerance in schools with regard to reporting to police accounts for a great deal of the increase in that statistic.

With regard to children under the age of 12, these overall incidents account for less than 1 per cent of the total where there is an accused identified. The vast majority of these involve males

Je tiens également à signaler que le nombre annuel des adolescents inculpés d'homicide est très faible. Ce nombre a varié entre un sommet de 68 en 1995 et le creux le plus récent de 41 accusations, l'année dernière.

Pour ce qui est des infractions contre les biens, le nombre des adolescents inculpés de ces infractions a diminué de 4 p. 100 en 2000, poursuivant ainsi la réduction qui s'était amorcée en 1992 et qui suivait, elle aussi, une période d'augmentation assez constante enregistrée au cours des années 80.

Si l'on examine la répartition de ces infractions, pour avoir une image générale de la délinquance juvénile au Canada, on constate que pratiquement la moitié de ces infractions, soit 46 p. 100, visent les biens et qu'environ 22 p. 100, soit un cinquième, sont des infractions avec violence. Le reste, un tiers environ, sont des infractions prévues par d'autres articles du Code criminel, principalement les méfaits et les infractions contre l'administration de la justice, notamment le défaut de comparaître, l'évasion et la violation des conditions de la mise en liberté.

Il y a dix ans, 12 p. 100 environ des jeunes étaient inculpés d'infractions avec violence et deux tiers d'entre eux d'infractions contre les biens. On constate donc que la répartition des infractions s'est modifiée progressivement au cours de cette période. L'augmentation du nombre des voies de fait simples s'est accompagnée d'une diminution des vols et des introductions par effraction; cela explique le changement constaté dans la répartition des infractions au cours de cette période.

Je devrais également mentionner, ce qui ne figure pas sur ce graphique, un certain nombre de chiffres qui concernent les infractions relatives aux stupéfiants commises par des adolescents. Ces chiffres ont beaucoup varié pendant cette période, surtout au cours des années 80, mais ils ont augmenté de façon générale au cours des années 90. Ils ont atteint un sommet de 7 900 adolescents inculpés de ce type d'infractions pour l'année 2000, la plus récente. Cela représente un taux d'environ 320 adolescents inculpés d'une infraction reliée aux stupéfiants pour 100 000 adolescents. Cela ne figure pas sur le graphique parce que l'échelle utilisée ne permet pas vraiment d'illustrer cette tendance. Sur dix adolescents inculpés d'une infraction reliée aux stupéfiants, neuf environ ont commis une infraction concernant le cannabis, et près de deux tiers de ces infractions représentent la possession de cette drogue.

Pour ce qui est du lieu où ces infractions ont été commises, d'après un sous-ensemble de nos répondants appartenant aux services de police, on peut affirmer que 9 p. 100 environ de ces infractions ont été commises en milieu scolaire. Ce sont les chiffres de 1997. Les infractions avec violence sont les plus fréquentes. Elles représentent 38 p. 100 des infractions commises en milieu scolaire, contre 14 p. 100 pour les infractions avec violence commises ailleurs. On pense que l'augmentation du nombre des écoles ayant adopté une politique de tolérance zéro en matière de déclaration à la police explique en grande partie cette augmentation.

Les jeunes de moins de 12 ans représentent moins d'un pour cent du total des personnes accusées d'une infraction. Ces jeunes sont le plus souvent des garçons, près de huit sur dix des garçons

— roughly 8 out of 10 are male youth under age of 12. Nearly three-quarters of these offences are property related, mostly involving petty thefts under \$5,000, mischief, breaking and entering, and 5 per cent of arson.

One-quarter of the incidents involving children under age 12 against persons involve common assault offences. There are a few robberies and a few threats, but we are talking about very small proportions of a very small proportion. We will see this later in the graphic under figure 5 with the age-specific rates to give you a perspective on the relative rates for youth, adults and children under 12.

The Chairman: Perhaps, Mr. Jones, you can keep us updated on which figure you are speaking to as you go along. If we dub these graphics into the film later on, it can be related to what is going on.

Mr. Jones: If we turn to figure 2 now, this is a graphic of youth charged with property offences by gender in Canada for the period 1985 through 2000. You will note that the rate for youth overall through property offences has dropped. This drop has occurred for the last nine years in a row. It most recently declined by 4 per cent overall. The rate for male in 2000 was roughly 2,800 per 100,000 population youth. That is roughly three times the rate for females.

The graphic also illustrates that the decline in the overall rate has predominantly been the result of a decrease in the rates for males, not for females. There has been less of a change in the rate for females in the last decade.

Turning to the third graphic, figure 3, we have a similar graphic for youth charged with violent offences for the same period, 1985-2000. Note that the rate for youth charged with violent crime has generally increased between 1985 and 1995; there was a slight decline between 1996 and 1999. Overall, in the decade between 1987 and 1997, the rate for male youth charged with common assault nearly doubled.

The rate for females charged with violent crime has also generally increased since 1985. Again, this increase is most related to the increase in common assault for females aged 12 to 17. I will remind you that the rate for males charged with violent crime in 2000 was roughly three times the rate for females — a little over 1,300 per 100,000 for males versus slightly under 400 for females.

Turning to figure 4, we have a display of the overall youth charge rates by jurisdiction in the year 2000. Nationally, as I mentioned, the rate is about 4,100 youths per 100,000 in the age group. The rates for the territories certainly fluctuate year to year and can change quite dramatically based on the small base population.

de moins de 12 ans. Près de trois quarts de ces infractions visent les biens; ce sont le plus souvent des vols simples de moins de 5 000 \$, des méfaits, des introductions par effraction et 5 p. 100 des incendies criminels.

Un quart des infractions contre la personne commises par les enfants de moins de 12 ans sont des voies de fait simples. On a enregistré quelques vols qualifiés et menaces mais nous parlons là d'un très faible pourcentage d'un très petit nombre. Nous verrons plus tard avec le tableau 5 la répartition du nombre des accusations en fonction de l'âge, ce qui vous donnera une perspective sur les nombres relatifs correspondant aux adolescents, aux adultes et aux enfants de moins de 12 ans.

La présidente: Monsieur Jones, je vous demanderais de nous mentionner à chaque fois le numéro du tableau dont vous parlez. Si nous insérons ces tableaux dans le film par la suite, nous pourrions alors faire le rapport avec vos explications.

M. Jones: Passons maintenant au tableau 2. Ce tableau montre le nombre des jeunes accusés d'infractions contre la propriété entre 1985 et 2000, réparti selon le sexe. Vous noterez que le nombre des jeunes ayant commis ce type d'infractions a considérablement diminué. Cela fait neuf années de suite que cette diminution se poursuit. La diminution la plus récente était de 4 p. 100. Le taux des adolescents accusés de ces infractions pour l'année 2000 était d'environ 2 800 par 100 000 de population, ce qui représente à peu près trois fois celui des adolescentes.

Ce graphique montre également que la diminution du nombre général de ces jeunes s'explique principalement par une diminution du nombre des adolescents mais pas des adolescentes. Le nombre des adolescentes ayant commis ce genre d'infractions a beaucoup moins varié depuis dix ans.

Si l'on passe au troisième graphique, le tableau 3, on trouve une répartition selon le sexe des jeunes inculpés d'infractions avec violence pour la même période, soit de 1985 à 2000. Notez que le nombre des adolescents inculpés de crime avec violence a connu une augmentation générale entre 1985 et 1995, qui a été suivie d'une légère diminution entre 1996 et 1999. Dans l'ensemble, entre 1987 et 1997, le nombre des adolescents inculpés de voies de fait simples a pratiquement doublé.

Le nombre des adolescentes inculpées d'infractions avec violence a également augmenté d'une façon générale depuis 1985. Là encore, cette augmentation s'explique principalement par celle des voies de fait simples commises par des adolescentes âgées de 12 à 17 ans. Je vous rappelle que le nombre des adolescents inculpés d'infractions avec violence en 2000 représentaient environ trois fois celui des adolescentes, soit un peu plus de 1 300 par 100 000 pour les adolescents contre un peu moins de 400 pour les adolescentes.

Le tableau 4 montre le taux général des adolescents inculpés par province et territoire pour l'année 2000. Au plan national, comme je l'ai mentionné, ce taux est d'environ 4 100 jeunes par 100 000 jeunes appartenant à ce groupe d'âge. Le taux des territoires varie beaucoup d'une année sur l'autre et ces variations peuvent être très fortes à cause du petit nombre de leur population.

Among the provinces, Saskatchewan has the highest rate at slightly over 10,000 youth charged per 100,000, followed by Manitoba, at slightly over 7,000 youth charged. With the exception of New Brunswick and British Columbia, youth charged were lowest east of Ontario, nationally, and Quebec has traditionally had the lowest number of youth charged per 100,000 at roughly 1900 per 100,000.

It is important to understand when we discuss youth charged that most jurisdictions refer eligible youth to alternative measures at the pre-charge stage. The one exception to that is Ontario, which predominantly runs a regime of referral at the post-charge stage.

On the next graphic, figure 5, I have age-specific rates for both violent and property crime for youth. The graphic runs right up through age 55. These are statistics that relate to accused persons. It provides a general context for the relative volume of youth crime to that of adults. You will note that the age-specific rate for the 14- to 21-year age segment of the population has the highest for both violent and property crime. Generally, the age-specific rates rise sharply between 10 and 14 for both property and violent offences. It stabilizes from 15 to 17, and these are rated on a basis of a 100,000 population in each single year of age.

Although the age-specific rates appear to be very high for the age group 12 to 17, there is a relatively small total population represented by that age group in the Canadian population. Therefore, in numeric terms, the majority of crimes are committed by adults. Roughly 84 per cent of people charged with violent crimes, and roughly three-quarters of persons charged with property crime are adults ages 18 and over.

Turning to figure 6, we have a distribution of age and gender of accused youth. The involvement of criminal activity peaks earlier for female youth than for male youth. Overall, the peak age for young offenders is 15 to 17 years. The rate for male youth accused of Criminal Code offences continues to increase with age and it peaks at 16 to 17-year-olds. For females, the peak occurs at 14 and 15, and the secession begins a little earlier with them.

One point that was raised following my last appearance was the figures for victims of youth violent crime. The majority of victims — roughly 55 per cent — of youth violent crime are other youth. Only 8 per cent of these victims are under the age of 12 and it is relatively rare for a Canadian over the age of 55 to be a victim of a youth violent act — roughly 2 per cent.

La province où ce taux est le plus élevé est la Saskatchewan; il y a un peu plus de 10 000 jeunes inculpés par 100 000 jeunes, et cette province est suivie par le Manitoba, avec un peu plus de 7 000 adolescents inculpés. Exception faite du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique, le nombre des adolescents inculpés est toujours plus faible dans les provinces à l'est de l'Ontario et traditionnellement, c'est le Québec qui enregistre toujours le nombre le plus faible d'inculpations, qui se situe à 1 900 environ par 100 000 jeunes.

Il est important de savoir, lorsqu'on examine le nombre des adolescents inculpés, que la plupart des provinces et des territoires prennent des mesures de rechange à l'égard des jeunes avant de déposer des accusations. La seule exception est l'Ontario, qui utilise principalement un système de renvoi après le dépôt d'accusations.

Le graphique suivant, le tableau 5, montre le nombre des adolescents ayant commis des infractions avec violence et des infractions contre les biens, selon l'âge. Le graphique va jusqu'à 55 ans. Ces statistiques concernent les personnes ayant fait l'objet d'accusations. Elles fournissent un contexte général permettant d'évaluer le rapport relatif existant entre les infractions commises par des jeunes et celles commises par des adultes. Vous noterez que la tranche des 14 à 21 ans est celle qui commet le plus grand nombre d'infractions avec violence et d'infractions contre les biens. D'une façon générale, le nombre des infractions augmente rapidement entre 10 et 14 ans, aussi bien pour les crimes contre les biens que pour les infractions avec violence. Ce chiffre se stabilise entre 15 et 17 ans; les données correspondent à une population de 100 000 personnes pour chacun de ces âges.

Les taux selon l'âge semblent très élevés pour le groupe des 12 à 17 ans, mais ce groupe ne représente qu'une population relativement faible de la population canadienne. Par conséquent, en chiffres réels, on peut dire que la plupart des infractions sont commises par des adultes. Près de 84 p. 100 des personnes inculpées d'infractions avec violence et près de trois quarts des personnes accusées d'infractions contre les biens sont des adultes de plus de 18 ans.

Le tableau 6 montre la répartition selon l'âge et le sexe des adolescents accusés d'une infraction. Pour les adolescentes, la participation à des actes criminels atteint un sommet plus rapidement que ce n'est le cas pour les adolescents. Dans l'ensemble, l'activité criminelle des adolescents atteint un sommet lorsque ceux-ci ont entre 15 et 17 ans. Le nombre des adolescents inculpés d'infractions au Code criminel augmente avec l'âge et atteint un sommet chez les 16 à 17 ans. Pour les adolescentes, le sommet correspond aux âges de 14 et 15 ans, et ces activités diminuent un peu plus tôt chez elles.

Il y a un aspect qui a été soulevé après ma dernière comparution, celui des chiffres concernant les victimes des infractions avec violence commis par les adolescents. La majorité des victimes, environ 55 p. 100, des infractions avec violence commises par les jeunes sont des jeunes. Huit pour cent seulement de ces victimes ont moins de 12 ans et il est relativement rare qu'un Canadien de plus de 55 ans soit victime d'un jeune, soit environ 2 p. 100.

Figure number 7 shows a distribution of the most common offences for which youth are charged. The distribution accounts for roughly 81 per cent of the nearly 101,000 youth charged with an offence in 2000. One-fifth, roughly, are charged with theft under \$5,000, another 12 per cent with break and enter. Common assault at 12 per cent is another large component of the youth offence composition. Bail violations are about 1 in 10; 7 per cent are mischief; 6 per cent involve motor vehicle theft, and another 6 per cent are possession of stolen goods offences.

That gives you a flavour for the general composition of Criminal Code offences under which youth are being charged.

Figure 8 shows case statistics from the youth court survey. We see the distribution of offences for which youth are appearing in court in 1991 and 2000. Among the roughly 102,000 cases processed, there is a roughly 4 per cent decrease from the previous year and an 11 per cent decrease from 1992-93. The latter forms a benchmark for some distributions because it represents our first year of national coverage.

There are roughly five offences that account for a large proportion of the caseload, similar to the accused distribution I showed you earlier. Those five are theft under \$5,000; failure to comply with a disposition under the Young Offenders Act; failure to appear in court; breaking and entering; and common assault.

Overall, the rate of property crime cases appearing in court has decreased by 38 per cent since 1992-93. The rate of violent crime cases has dropped slightly; it decreased 3 per cent from 1998-99 to roughly the same levels we had in 1992-93.

Just over half of the cases in youth court involve youth aged 16 to 17. Younger adolescents, 12 to 14, account for one quarter and 15-year-olds account for the remaining one fifth of cases appearing in youth court.

Figure number 9 shows the relative use of alternative measures by jurisdiction and their associated caseloads in courts. Alberta has the highest rate of youth assigned to alternative measures at 384 per 10,000 youth population. British Columbia and Ontario have some of the lowest rates in the country at 66.

This is explained in part by the differences in catchments between the different alternative measures regimes. Alberta defines "alternative measures" more liberally than do Ontario or British Columbia.

Overall, the rate of youth brought before court at 435 per 10,000 is roughly four times the rate of youth participating in formal alternative measures programs across the country for

Le tableau numéro 7 montre la répartition des infractions pour lesquelles les adolescents sont le plus souvent inculpés. Cette répartition porte sur environ 81 p. 100 des près de 101 000 adolescents ayant été inculpés d'une infraction en 2000. Un cinquième, environ, sont inculpés de vol de moins de 5 000 \$, et 12 p. 100 d'introduction par effraction. Les voies de fait simples, 12 p. 100, représentent un autre élément important des infractions commises par les jeunes. La violation des conditions de la mise en liberté représente environ 10 p. 100, le méfait 7 p. 100, le vol de véhicule automobile 6 p. 100 et la possession de biens volés 6 p. 100.

Cela vous donne une idée générale de la répartition des infractions au Code criminel dont sont accusés les adolescents.

Le tableau 8 montre des données relatives aux causes provenant de l'enquête auprès des tribunaux de la jeunesse. Il montre la répartition des infractions pour lesquelles des adolescents ont comparu devant les tribunaux en 1991 et 2000. Les 102 000 affaires entendues correspondent à une diminution de 4 p. 100 par rapport à l'année précédente et à une diminution de 11 p. 100 par rapport à 1992-1993. Ces dernières données constituent un point de repère pour certaines répartitions parce que c'est la première année pour laquelle nous avons obtenu des données nationales.

Cinq infractions représentent la plus grande partie des affaires entendues, et ce sont celles qui ressortent également de la répartition des accusés que je vous ai montrée il y a un instant. Ces cinq infractions sont le vol de moins de 5 000 \$, de défaut de se conformer à une décision prise en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, le défaut de comparaître, l'introduction par effraction et les voies de fait simples.

Dans l'ensemble, le nombre des affaires concernant les infractions contre les biens entendues par les tribunaux a diminué de 38 p. 100 depuis 1992-1993. Le pourcentage des affaires d'infractions avec violence a légèrement diminué; il a fléchi de 3 p. 100 par rapport à 1998-1999 pour atteindre à peu près le même niveau qu'il avait en 1992-1993.

Un peu plus de la moitié des affaires entendues par les tribunaux pour adolescents concernent des jeunes de 16 et 17 ans. Les adolescents plus jeunes, ceux de 12 à 14 ans, représentent un quart des affaires et ceux de 15 ans, un cinquième des affaires entendues par les tribunaux pour adolescents.

Le tableau 9 montre l'utilisation relative des mesures de rechange par les provinces et les territoires ainsi que le nombre des causes entendues par les tribunaux. L'Alberta a enregistré le plus fort taux de participation des jeunes à des mesures de rechange (384 par 10 000 jeunes) alors que la Colombie-Britannique et l'Ontario ont affiché les taux de participation les plus faibles, soit 66.

Cela s'explique en partie par les différences qui existent entre les divers régimes des mesures de rechange. L'Alberta utilise une définition de «mesures de rechange» qui est plus large que celle de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique.

Dans l'ensemble, le taux des jeunes comparissant devant les tribunaux (435 par 10 000) représente environ quatre fois celui des jeunes qui participent à des programmes officiels de mesures

those jurisdictions for which we have data. The Quebec rate of youth participation, at 165 per 10,000, is most similar to its rate of case appearances — at 201 — of any province in the country.

Nearly three-quarters of the caseload in alternative measures involve property offences. Another 15 per cent are mischief and disturbing the peace; 7 per cent are common assaults; roughly 3 per cent are other Criminal Code and other federal statute offences not listed.

That gives you a general flavour of the relative distribution of the caseloads in alternative measures programs across the country, plus the caseloads coming into courts across the country.

Figure 10 shows our first distribution of court case outcomes. Roughly two-thirds of the cases heard in youth court in 1999-2000 resulted in a conviction, a finding of guilt. That number has been very stable since 1992-93 nationally. Over one-quarter of the cases were withdrawn. Another 3 per cent ended with a not-guilty finding or dismissal.

The proportions vary quite a bit by jurisdiction. Among the provinces, the conviction rate ranged from roughly 60 per cent in Manitoba and Ontario to over 80 per cent in Prince Edward Island, Quebec and New Brunswick.

Another point of interest is the transfers to adult court that have taken place. These represent a very small number and percentage. We have roughly 52 over the last year. These are predominantly 17-year-olds. Although they represent about a quarter of the total caseload, they represent more than half of the transfers to adult court. In proportional terms, it makes sense.

Figure 11 shows outcomes of court convictions by most serious disposition. Among the 68,000 cases that resulted in a conviction, 48 per cent — or roughly half — resulted in a probation order as the most significant disposition. The majority of these were for terms of more than six months. Custody, both open and secure, was ordered in roughly one-third of cases resulting in conviction. Those cases that were associated with the Young Offender Act offences — failing to comply with disposition, breaches of probation and escaping custody — were most likely to result in a custody order.

More than 90 per cent of secure and open custody orders were for terms of less than six months. Roughly half of the cases with a conviction had one sentence associated with it. A little over one third, or 36 per cent, had two sentences and 19 per cent had three or more sentences. For those that had multiple sentences, the most common combinations were probation and community service orders at 19 per cent.

de rechange dans les provinces et les territoires pour lesquels nous disposons de données. Parmi toutes les provinces, le Québec a enregistré le taux de participation des jeunes aux mesures de rechange (165 pour 10 000 jeunes) qui se rapproche le plus du taux des causes entendues par les tribunaux (201).

Près de trois quarts des mesures de rechange concernent des infractions contre les biens et 15 p. 100, des infractions comme le méfait et le fait de troubler la paix. En outre, 7 p. 100 se rapportent à des voies de fait simples, 3 p. 100 environ à d'autres infractions au Code criminel ou à des infractions à des lois fédérales.

Cela vous donne une idée générale de la répartition relative du recours aux mesures de rechange dans les différentes régions du pays, ainsi que le nombre des affaires entendues par les tribunaux.

Le tableau 10 montre une première répartition des décisions prises par les tribunaux pour adolescents. Près de deux tiers des affaires entendues par les tribunaux pour adolescents ont entraîné en 1999-2000 une déclaration de culpabilité. Ce chiffre a peu varié depuis 1992-1993, à l'échelle nationale. Plus d'un quart des affaires ont donné lieu au retrait des accusations. Trois pour cent ont abouti à une décision d'acquiescement ou à un rejet des accusations.

Les pourcentages varient beaucoup selon le territoire ou la province concerné. Parmi les provinces, le taux de déclaration de culpabilité va d'environ 60 p. 100 pour le Manitoba et l'Ontario à plus de 80 p. 100 pour l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et le Nouveau-Brunswick.

Le nombre des renvois devant les tribunaux pour adultes est un autre élément intéressant. Ce nombre est très faible en valeur absolue et en pourcentage. Il y en a eu environ 52 l'année dernière. Ces renvois visent principalement les jeunes de 17 ans. Ces adolescents représentent un quart environ du nombre total des dossiers mais plus de la moitié des renvois devant les tribunaux pour adultes. Cela paraît logique, en termes de pourcentages.

Le tableau 11 indique le type de décisions prises par les tribunaux, en retenant la décision la plus grave. Quarante-huit pour cent, soit environ la moitié, des 68 000 affaires ayant donné lieu à une condamnation ont débouché sur une ordonnance de probation. La majorité de ces ordonnances étaient d'une durée de plus de six mois. La garde en milieu ouvert ou en milieu fermé a été ordonnée dans un tiers environ des cas ayant entraîné une condamnation. Les affaires reliées aux infractions à la loi sur les jeunes contrevenants, à l'omission de respecter une décision, à la violation des conditions d'une probation et à l'évasion, ont entraîné plus fréquemment la délivrance d'une ordonnance de probation.

Plus de 90 p. 100 des ordonnances de garde en milieu ouvert et fermé étaient d'une durée inférieure à six mois. Près de la moitié des affaires ayant entraîné une condamnation ont donné lieu à l'imposition d'une seule peine. Un peu plus d'un tiers, soit 36 p. 100, ont donné lieu à deux peines, et 19 p. 100, à trois peines et plus. Pour les jeunes ayant fait l'objet de plusieurs peines, la combinaison la plus fréquente était la probation associée à des travaux communautaires, pour 19 p. 100.

That gives you a flavour of the relative outcome of cases resulting in conviction in youth court.

Figure 12 shows the court data — not corrections data — on orders-to-custody rate for 1999-2000. Overall, the rate for Canada was 95 youth per 10,000 in the population. Again, this has been relatively stable over the last few years, fluctuating within 5 to 10 per cent per year.

Among the provinces, Quebec's custody rate at 44 per 10,000 is the lowest in the country and roughly half the national average. That is primarily a function of fewer cases coming into the court system in Quebec and, to a much lesser extent, represents any difference in the percentage receiving a custody order or conviction rates in Quebec.

On the other end of the scale, Saskatchewan has the highest rate among the provinces at over 200. This is predominantly a manifestation of its elevated crime rate, not a relatively high rate of convictions or an exceptional use of custody in the province; it is just more inflow. When rates are expressed per 10,000 general population, it is reflective of the crime rate, not a change in custody order rates or in conviction rates in that province.

The proportion of cases with short custodial sentences — three months or less — has slightly increased since 1992-93 from about 71 per cent to 77 per cent in 1999-2000. There has not been a great change in the length of orders overall recently.

Figure 13 focusses on offences that resulted in custody orders. A total of 11 offences represent more than 80 per cent of the 23,000 cases sentenced to open or secure custody in Canada in 1999-2000. Young Offender Act offences, failures to comply with dispositions, are represented quite prominently here, along with breaking and entering and failing to comply or breach of a recognizance. Nearly half of the 11,000 convictions involving offences under the YOA resulted in an open or secure custody order. That is an extremely high rate but, again, it is a response to a failure to an earlier dispositional order.

The most significant charge in cases most often resulting in secure and open custody orders were escape and unlawfully-at-large at nearly 90 per cent; murder/manslaughter at over three-quarters; theft over \$5,000, which was about half; and robbery, which was about half. Fewer than one in five drug cases that resulted in conviction received an open or secure custody order. The vast majority of these convictions related to cannabis possession or related offences.

Voilà qui vous donne une idée de l'issue des affaires ayant débouché sur une condamnation par les tribunaux pour adolescents.

Le tableau 12 montre les données judiciaires — non pas celles des services correctionnels — sur le taux des ordonnances de garde pour 1999-2000. Dans l'ensemble, ce taux est pour le Canada de 95 pour 10 000 jeunes. Là encore, ce taux a été relativement stable au cours des dernières années, ne variant que de 5 à 10 p. 100 par an.

Parmi les provinces, le taux des placements sous garde imposés au Québec (44 pour 10 000 jeunes) est le plus faible du pays et représente la moitié environ de la moyenne nationale. Ce résultat est principalement attribuable au fait qu'au Québec, le nombre des affaires soumises aux tribunaux est plus faible, et dans une mesure moindre, ce taux reflète un recours moins fréquent au placement sous garde au moment de la condamnation.

À l'autre extrémité, la Saskatchewan a enregistré le taux le plus élevé qui s'établit à plus de 200. Cela s'explique principalement par un fort taux de criminalité, plutôt qu'un fort pourcentage de condamnations ou un recours particulièrement fréquent à la détention dans cette province; il y a tout simplement davantage de jeunes qui font l'objet d'accusations. Si l'on exprime ces taux par rapport à des tranches de 10 000 habitants, on constate qu'ils reflètent le taux de la criminalité et non pas un changement dans le nombre des ordonnances de garde ou des condamnations dans la province.

Le pourcentage des affaires ayant donné lieu à des placements sous garde de courte durée, moins de trois mois, a légèrement augmenté depuis 1992-1993, passant d'environ 71 p. 100 à 77 p. 100 pour 1999-2000. La durée générale des ordonnances n'a pas varié beaucoup récemment.

Le tableau 13 indique les infractions qui ont donné lieu à des placements sous garde. Onze infractions représentent plus de 80 p. 100 des 23 000 affaires ayant débouché sur un placement sous garde en milieu fermé ou ouvert en 1999-2000. Les infractions relatives à la Loi sur les jeunes contrevenants, le défaut de se conformer à une décision représentent un fort pourcentage de ces affaires, tout comme l'introduction par effraction, le défaut de se conformer et l'inobservation d'un engagement. Près de la moitié des 11 000 condamnations concernant des infractions à la LJC ont entraîné un placement sous garde en milieu ouvert ou fermé. C'est là un taux extrêmement élevé mais qui reflète, là encore, l'échec auquel a abouti une décision antérieure.

La principale accusation dans les dossiers ayant donné lieu le plus fréquemment à un placement sous garde en milieu ouvert ou fermé était l'évasion ou le fait d'être en liberté sans excuse, qui représente près de 90 p. 100, le meurtre et l'homicide involontaire coupable plus de 75 p. 100, le vol de plus de 5 000 \$ environ 50 p. 100, et le vol qualifié, 50 p. 100 également. Moins d'une affaire de stupéfiant sur cinq a donné lieu à une condamnation combinée à un placement sous garde en milieu ouvert ou fermé. La grande majorité de ces condamnations concerne la possession de cannabis ou des infractions connexes.

Among the 23,000 cases resulting in custody sentences, one-third were for terms less than 1 month; over 40 per cent were 1 to 3 months; 16 per cent were 4 to 6 months; and 6 per cent were 6 months or longer. There really is a concentration in the short custodial orders.

Figure 14 compares the dispositions for first-time and repeat offenders for 1999-2000. Repeat offenders are defined as youth with at least one prior conviction. These accounted for roughly 35 per cent of all cases. We also have information here on persistent offenders, which are defined as youth with at least three prior convictions. They are involved in approximately 10 per cent of all convictions. Males again were represented in a ratio of about two to one in that latter category of having at least three prior convictions.

Repeat offenders were involved in roughly 53 per cent of property cases and 25 per cent violent offences. First-time offenders were much more likely to receive probation orders, at 63 per cent, than were repeat offenders, 42 per cent. Repeat offenders were also nearly three times more likely to be ordered to serve a term of custody – secure custody specifically — at 23 per cent, relative to first time offenders. These offenders were also about twice as likely to receive an open custody order at 19 per cent relative to first time offenders.

As one would expect, the likelihood of receiving a custody order increased with the number of prior convictions. Thirty per cent of cases involving repeat offenders with one prior conviction received a custody term. That percentage increased to 42 per cent for repeat offenders with two prior convictions and 63 per cent — nearly two-thirds — for three or more prior convictions. There is a logical ordering in the severity of sentencing for those who have had repeated convictions.

Figure 15 shows the distribution of the Aboriginal youth in admissions to sentence custody, and this will come as no surprise to anyone, I am sure. There is a significant over-representation in the youth correctional system. In those jurisdictions reporting, Aboriginal youth accounted for nearly one-quarter of total admissions to sentence custody, although they accounted for roughly 5 per cent of the total youth population for the jurisdictions for which we have data. In Manitoba in particular, three-quarters of sentence custody admissions were identified as Aboriginal, though their representation in the general population among Manitoban youth is 16 per cent. The situation in Saskatchewan is very similar, at 74 per cent on admission, while 15 per cent of the general population of youth is Aboriginal in origin.

Those are the data points that highlight the general characteristics of the functioning of the youth justice system. I would open the table to questions.

Sur les 23 000 dossiers ayant entraîné un placement sous garde, un tiers de ces placements étaient d'une durée inférieure à un mois, 40 p. 100 d'une durée d'un à trois mois, 16 p. 100 de quatre à six mois et 6 p. 100 de plus de six mois. On constate qu'en général, les placements sous garde sont de courte durée.

Le tableau 14 compare les décisions prises à l'égard des délinquants primaires à celles qui visent les récidivistes pour 1999-2000. Les récidivistes sont définis comme étant les jeunes qui ont été condamnés antérieurement au moins une fois. Ils représentent environ 35 p. 100 de toutes les affaires. Nous disposons également de données à l'égard des multirécidivistes, que nous définissons comme les jeunes qui ont déjà été condamnés au moins trois fois. Ils représentent environ 10 p. 100 de toutes les condamnations. Les adolescents sont deux fois plus nombreux que les adolescentes dans la catégorie des multirécidivistes.

Les récidivistes commettent près de 53 p. 100 des infractions contre les biens et 25 p. 100 des infractions avec violence. Les contrevenants primaires font plus fréquemment l'objet d'ordonnances de probation, 63 p. 100, que les récidivistes, 42 p. 100. Les récidivistes sont également placés sous garde, en milieu fermé plus précisément, trois fois plus souvent, à 23 p. 100, que les contrevenants primaires. Ces contrevenants font deux fois plus souvent l'objet d'un placement sous garde en milieu ouvert, 19 p. 100, que les contrevenants primaires.

Comme on pourrait s'y attendre, la probabilité de faire l'objet d'un placement sous garde augmente avec le nombre des condamnations antérieures. Trente pour cent des affaires concernant des récidivistes ont débouché sur un placement sous garde. Ce pourcentage passe à 42 p. 100 pour les récidivistes ayant déjà été condamnés deux fois et à 63 p. 100, soit près de deux tiers, pour ceux qui ont fait l'objet de trois condamnations et plus. Il est d'ailleurs logique que la sévérité des peines imposées aux récidivistes augmente avec le nombre des condamnations antérieures.

Le tableau 15 montre le pourcentage des adolescents autochtones faisant l'objet d'un placement sous garde, et je suis sûr que cela ne surprend personne. Ces jeunes sont sensiblement surreprésentés dans le système correctionnel pour les jeunes. Dans les provinces et les territoires qui déclarent ces données, les Autochtones représentent près d'un quart du nombre total des placements sous garde, alors qu'ils représentent environ 5 p. 100 de la population des jeunes dans ces provinces et territoires. Au Manitoba en particulier, les trois quarts des placements sous garde concernent des Autochtones, alors que ces derniers représentent 16 p. 100 de la population des jeunes Manitobains. En Saskatchewan, la situation est très semblable, puisqu'ils représentent 74 p. 100 des placements sous garde, alors que 15 p. 100 seulement de la population générale des jeunes est d'origine autochtone.

Ce sont là les données qui font ressortir les caractéristiques générales du fonctionnement du système de justice pour les jeunes. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Senator Beaudoin: Do alternative measures vary from one province to another, or they are the same? I would think they vary.

Mr. Jones: Yes, they vary considerably in terms of eligibility to the program, in terms of nature of the offence and prior offending, and also in the nature of program. As I mentioned while we discussed that slide, Alberta defines its alternative measure program much more liberally than do others. It includes things such as letters to victims.

Senator Beaudoin: Therefore, the picture at the end is not mathematical. If it varies from one province to another, it is an indication, but not much more than that. At figure 9, obviously all the alternative measures are shorter. They are less numerous.

Mr. Jones: Yes.

Senator Beaudoin: It is an indication, but even that is not definitive.

Mr. Jones: No, and we cannot be definitive in terms of some of the other things that go into inter-jurisdictional comparisons, which is something we should be cautious of doing. There is a difference in pre-charge diversion prior to consideration of alternative measures between the programs, as well as eligibility for alternative measures.

For example, in comparative terms British Columbia's rate of use for alternative measures, taking youth caseload as an indicator, is not that far off, more or less the national average. However it does rely on much more pre-charge police diversion, and that accounts for the lower charge rate in British Columbia relative to some of the other provinces. It is a very complex and moving picture on how the pieces come together. Admittedly, we do not have perfect information on program eligibility and practices on enforcement and enrolment to allow us to qualify the inter-jurisdictional comparisons in a quantitative sense.

Senator Beaudoin: Alternative measures might vary from one province to another. This is perfectly legal as demonstrated by the decision in the *Sheldon S.* case. You might have the ordinary system or you might have alternative measure, but the alternative measure has been tested in court and is perfectly valid. I think this is a good thing, I am glad of that. I think it was a good idea to have alternative measures.

My other question was in relation to the ages and gender of accused as shown in Graphic 6. Males are much higher when they are ages 16 and 17, but at 12 and 13 it is the reverse and the females are higher. What is the explanation for that?

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que les mesures de rechange varient d'une province à l'autre ou sont-elles identiques? J'aurais tendance à penser qu'elles changent.

M. Jones: Oui, elles varient de façon considérable pour ce qui est des conditions d'admission, de la nature de l'infraction et des antécédents judiciaires et aussi, pour ce qui est de la nature des programmes. Comme je l'ai mentionné lorsque nous avons examiné cette diapositive, l'Alberta a adopté une définition de mesures de rechange qui est beaucoup plus large que celle qui est utilisée par les autres provinces. Cette définition comprend des choses comme les lettres à la victime.

Le sénateur Beaudoin: L'image que l'on obtient finalement n'est donc pas d'une précision mathématique. Si cela varie d'une province à l'autre, ces chiffres ne peuvent nous donner qu'une indication, guère plus. Le tableau 9 indique clairement que toutes les mesures de rechange sont plus courtes. Elles sont moins nombreuses.

M. Jones: Oui.

Le sénateur Beaudoin: C'est une indication, mais même cela n'est pas définitif.

M. Jones: Non, et nous ne pouvons fournir de chiffres définitifs par rapport à d'autres aspects qui touchent les comparaisons entre les provinces et les territoires, comparaisons qu'il convient d'aborder avec prudence. Il existe une différence entre les programmes pour ce qui est de la déjudiciarisation avant le dépôt d'accusations et d'examiner l'opportunité de mesures de rechange, ainsi que pour ce qui est des conditions d'utilisation de ces mesures.

Par exemple, si l'on compare le taux du recours aux mesures de rechange de la Colombie-Britannique, en se fondant sur l'indicateur du nombre des affaires concernant les jeunes, on constate qu'il n'est pas très loin de la moyenne nationale. Cependant, dans cette province, la déjudiciarisation s'opère fréquemment avant le dépôt d'accusations et c'est ce qui explique le faible taux d'accusations portées dans cette province par rapport aux autres. C'est une image très complexe et mouvante qu'il n'est pas facile de saisir. Je reconnais que nous ne possédons pas tous les renseignements sur les conditions d'accès aux programmes, les pratiques en matière d'application de la loi dont nous aurions besoin pour pondérer, sur le plan quantitatif, les comparaisons entre les provinces et les territoires.

Le sénateur Beaudoin: Les mesures de rechange varient d'une province à l'autre. Cela est tout à fait conforme au droit, comme l'indique l'arrêt *Sheldon S.* Il y a le système ordinaire et celui des mesures de rechange; ce dernier système a été contesté devant les tribunaux qui en ont confirmé la validité. Cela me paraît une bonne chose, j'en suis heureux. Je pense que c'était une bonne idée de prévoir des mesures de rechange.

Mon autre question concerne l'âge et le sexe des accusés, tels qu'ils figurent dans le tableau 6. Le pourcentage des adolescents est beaucoup plus élevé pour les âges de 16 et 17 ans, mais pour la tranche d'âges des 12 et 13 ans, c'est le contraire et c'est le pourcentage des adolescentes qui est plus élevé. Comment expliquez-vous cela?

Mr. Jones: These distributions, as a totality, used total males and total females, so they only look at the differences in composition for the total male and the total female. We are showing here that for 100 per cent of the males accused of a crime, roughly 20 per cent of the males are 12 to 13 years of age, relative to the 100 per cent of accused females, of which roughly 14 per cent fall in that age group. We are not comparing between the two genders; we are comparing within the genders.

Senator Beaudoin: When they are 16 and 17, the males are 50 per cent.

Mr. Jones: Yes. For comparison of absolute numbers and for relative rates by age, by gender, I would refer you to some of the other graphics that show you the gender age specific rates where the ratio is roughly three-to-one for males to females in each year for both violent and property offences.

Figure 6 just shows a difference in both where the concentration of age within the accused group by gender is, as opposed to a comparison between genders on the absolute number or the rate at each age. It is a different perspective than the one that is represented by the other one, which compares across the genders.

Senator Beaudoin: The Northwest Territories and Yukon are very high, but of course “l'échantillonnage,” as we say in French, or the sampling is small compared to Quebec and Ontario, for example, and Saskatchewan is also in that category. Is it because of the Aboriginals? Is that factor taken into account?

Mr. Jones: Yes. There are many factors. The proportion of Aboriginal population is one of them. The age profile of the jurisdiction is another one, where we are looking at jurisdictional rates. All of these things contribute. There are also enforcement practices and diversion practices. A good number of things impact on the overall rate.

We do not have information from the policing sector on Aboriginal status right now so we cannot make comparisons at that level, which is why the one graphic that had Aboriginal status is in the correctional area.

Senator Pearson: You would think that statistics would clarify things, but sometimes they seem to confuse the numbers. In Canada it is so difficult to create similar categories for these various statistics across the country.

Figure 4 shows us the differences between Ontario and Quebec. In reference to the charge rates, you have stated that in Ontario they send them to alternative measures after they have been charged, and in Quebec it is before they are charged. Is that correct?

Mr. Jones: Typically, yes, that is what happens.

M. Jones: Cette répartition est basée sur le nombre total des adolescents et des adolescentes, de sorte qu'elle tient compte uniquement des différences dans la composition du nombre total des adolescents et des adolescentes. Ce tableau indique que, si l'on considère le nombre total des adolescents inculpés, ce qui donne 100 p. 100, 20 p. 100 d'entre eux ont de 12 à 13 ans, par rapport au groupe des femmes, et 14 p. 100 de ce dernier groupe fait partie de cette catégorie d'âge. Nous ne faisons pas de comparaison entre les sexes, nous comparons la répartition des groupes d'âges chez les adolescents et chez les adolescentes.

Le sénateur Beaudoin: Les adolescents de 16 et 17 ans représentent 50 p. 100.

M. Jones: Oui. Pour ce qui est des comparaisons en chiffres absolus, mais pour les taux relatifs par âge et par sexe, je vous renvoie à d'autres tableaux qui indiquent les taux d'activités criminelles par sexe et par âge et qui montrent que le rapport est environ de trois contre un, tous les ans, tant pour les infractions contre les biens que pour les infractions avec violence.

Le tableau 6 fait simplement ressortir l'existence d'une différence pour ce qui est du groupe d'âges le plus actif chez les accusés selon le sexe, par opposition à une comparaison entre les sexes sur le nombre absolu ou sur le taux de chaque catégorie d'âges. Ce tableau fournit une perspective différente que celle que représente l'autre, qui fait une comparaison entre les sexes.

Le sénateur Beaudoin: Les chiffres pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon sont très élevés mais bien sûr «l'échantillonnage», comme nous disons en français, est restreint comparé au Québec et à l'Ontario, par exemple, et aussi à la Saskatchewan. Est-ce à cause des Autochtones? Est-ce que l'on tient compte de ce facteur?

M. Jones: Oui. Il existe de nombreux facteurs. Le pourcentage de la population autochtone est un de ces facteurs. Le profil démographique de la province ou du territoire est un autre facteur, dont nous tenons compte pour établir des taux par province et territoire. Tous ces éléments ont un effet. Il y a également les pratiques en matière d'application de la loi et de déjudiciarisation. Il y a beaucoup d'éléments qui influent le taux global.

À l'heure actuelle, les services de police ne nous fournissent pas de renseignements concernant les Autochtones, ce qui nous empêchent de faire des comparaisons sur ce point. Cela explique pourquoi le seul tableau qui tienne compte du statut d'autochtone concerne le secteur correctionnel.

Le sénateur Pearson: On aurait pensé que les statistiques allaient éclaircir ces choses, mais on dirait parfois qu'elles ne font que les compliquer. Il est très difficile de définir des catégories comparables pour classer des statistiques qui viennent de l'ensemble du pays.

Le tableau 4 nous montre les différences qui existent entre l'Ontario et le Québec. Pour ce qui est du nombre des accusations, vous avez dit qu'en Ontario, on utilise les mesures de rechange après le dépôt d'accusations alors qu'au Québec, on le fait avant. Est-ce bien exact?

M. Jones: Habituellement, oui, c'est ce qui se produit.

Senator Pearson: That would, in fact, change what these numbers look like. If the youth who went into alternative measures were deducted from the Ontario list, the numbers might be much lower.

Mr. Jones: They would be, absolutely.

Senator Pearson: Sometimes we view the comparison between Ontario and Quebec and it is not quite what it seems.

Mr. Jones: That is right.

Senator Pearson: It is interesting, because those are the two largest provinces. Therefore, the populations are similar, to some extent. I wanted to make that point.

The Chairman: We have no figures, though, on what might have been the before-conviction numbers in Ontario.

Mr. Jones: Yes, we do have the crime figures for Ontario, in terms of youth accused.

Senator Pearson: You can be accused but not charged, right?

Mr. Jones: That is right. For eligibility to alternative measures, the stage at which they are referred in Ontario is post-charge and in Quebec it is pre-charge.

Senator Pearson: Another point that I would like an explanation for is that I cannot believe that anyone aged three years has been accused of a violent or property crime. Please tell me just what that means.

Mr. Jones: None of these under the age of 12 years are charged, but these are the accused associated with a criminal incident. I do not have the specific offences related to each of these numbers of that age group, unfortunately.

Senator Pearson: I find it a fascinating thought, although I do not know what it means. It is not important in the long run.

Senator Grafstein: The Criminal Code indicates that for youth under the age of 10 years, there is no such thing as a criminal charge.

Senator Pearson: We are saying, however, that the statistics indicate that someone has actually accused a three-year old. The child was accused of violent and property crime.

Senator Grafstein: An accusation is not a charge.

Senator Pearson: That is right.

Senator Grafstein: First, you have given a mix between the therapeutic model and the criminal justice model. Quebec tends to be a therapeutic model and the rest of the country tends to be a criminal justice model, even though all of them have elements of a therapeutic model. Youth offenders seems to be a mixed bag.

Le sénateur Pearson: Voilà qui modifie la portée de ces chiffres. Si l'on déduisait de la liste ontarienne le nombre des jeunes qui font l'objet de mesures de rechange, on obtiendrait des chiffres beaucoup plus bas.

M. Jones: Tout à fait.

Le sénateur Pearson: Lorsque l'on fait des comparaisons entre l'Ontario et le Québec, on obtient des résultats qui ne reflètent pas toujours la réalité.

M. Jones: C'est exact.

Le sénateur Pearson: Cela m'intéresse parce que ce sont les deux provinces les plus peuplées. Leurs populations sont, dans une certaine mesure, semblables. Je voulais signaler cela.

La présidente: Nous ne savons pas toutefois quels seraient les chiffres en Ontario pour les mesures prises avant la déclaration de culpabilité.

M. Jones: Oui, nous avons les chiffres pour les infractions en Ontario, pour ce qui est du nombre des accusés.

Le sénateur Pearson: Il est possible de se voir imputer une infraction et de ne pas être inculpé, n'est-ce pas?

M. Jones: C'est exact. Pour ce qui est des mesures de rechange, elles sont utilisées en Ontario après les accusations et au Québec avant.

Le sénateur Pearson: J'aimerais également que vous m'expliquiez comment un enfant de trois ans peut-il être accusé d'une infraction avec violence ou d'une infraction contre les biens, j'ai du mal à croire que cela est possible. J'aimerais que vous me disiez ce que cela veut dire.

M. Jones: Aucun des jeunes de moins de 12 ans n'a fait l'objet d'accusations mais on leur a imputé des infractions criminelles. Malheureusement, je ne sais pas quelles sont les infractions qui correspondent à chacun des nombres mentionnés pour ce groupe d'âges.

Le sénateur Pearson: Cette idée me fascine, même si je ne sais pas quoi en penser. Ce n'est pas important à long terme.

Le sénateur Grafstein: D'après le Code criminel, il n'est pas possible de porter des accusations criminelles contre un jeune de moins de 10 ans.

Le sénateur Pearson: Nous sommes en train de dire que les statistiques indiquent qu'on a imputé une infraction à un jeune de trois ans. Cet enfant a été accusé de crime avec violence et d'infraction contre les biens.

Le sénateur Grafstein: Une imputation n'est pas une inculpation.

Le sénateur Pearson: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Tout d'abord, il y a le fait que l'on retrouve certains aspects du modèle thérapeutique et du modèle de justice pénale. Le Québec privilégie le modèle thérapeutique et le reste du Canada, un modèle inspiré de la justice pénale, même si celui-ci comporte des éléments du modèle thérapeutique. Les jeunes contrevenants semblent former un groupe très hétérogène.

I wonder what the problem is when I look at these numbers. Why are we, based on these statistics, upending a system at an unknown cost to the taxpayer? We have had 10 years of relative calm on the plateau of violent crimes and a deterioration of criminal code crimes and property crimes.

Where is the clear and present danger to our society? I do not see it in these numbers, except for some isolated problems that we have never addressed: how to deal with Aboriginal youth in depressed and deprived circumstances. However, I look at these numbers and I cannot help but wonder where the clear and present danger for legislation is? I do not see it.

I am not asking you to agree with me, but all the charts are flat of decline for a decade. Normally, you legislate federally because there is a clear and present danger that has to be addressed by a different form of legislative standards or a different model of treatment. I do not see that in these statistics.

I do not know how you will respond because you are a statistician and you tend to be neutral. There is no imminent danger in these numbers. I do not see a danger; do you see a danger in any of these categories?

Mr. Jones: I appreciate your noting that I am not in a position to respond to that. I cannot characterize these numbers.

Senator Grafstein: I have just returned from Europe where I spent some time with one of the leading socio-medical practitioners of youth health care, who is involved in Holland. He presented me with a paper that indicated that Holland treats youth crime in an entirely different way.

They interpret youth crime in an entirely different way — as a therapeutic problem. They have characterized how to find out about a youth that is prone to violence early on, and then they deal with the whole raft of social and therapeutic methods to focus on that child early on in the system. It is like a head start.

In respect of youth crimes, this particular expert said that he does not quite understand what we are talking about. He concluded that by addressing the criminal system to youth, there would be an increase in recidivism. The whole idea in Holland is to work on a therapeutic model, which requires much fine-tuning and money. The conclusion is that it costs \$10,000 to sort out, at a youthful stage, a violent child, for many different reasons, as opposed to \$45,000 to incarcerate him. Those are European numbers, but I would assume that the numbers are relatively close to that in Canada.

Mr. Jones, have you looked at comparative models of therapeutic treatments versus other criminal treatment in other

Je me demande où est le problème lorsque j'examine ces chiffres. Pourquoi, avec de telles statistiques, bouleverser notre système et obliger le contribuable à assumer des dépenses dont nous ne connaissons pas le montant? Nous avons connu 10 ans de calme relatif pour ce qui est des crimes avec violence et une diminution du nombre des infractions au Code criminel et contre les biens.

Où est le danger manifeste et actuel qui nous menace? Je ne le vois pas dans ces chiffres, à part certains problèmes isolés auxquels nous ne nous sommes jamais attaqués: que faire pour les jeunes Autochtones qui vivent dans des situations très difficiles. Je regarde ces chiffres et je ne peux m'empêcher de me demander où est le danger manifeste et actuel qui nous oblige à adopter un projet de loi? Je ne le vois pas.

Je ne vous demande pas d'être d'accord avec moi mais tous les tableaux depuis dix ans montrent que la criminalité est en diminution ou au pire, constante. Habituellement, le gouvernement fédéral adopte une loi lorsqu'il existe un danger manifeste et actuel auquel il faut réagir en adoptant d'autres normes légales ou un autre modèle de traitement. Je ne vois pas cela dans ces statistiques.

Je ne sais pas comment vous allez répondre à ma question parce que vous êtes un statisticien et que vous avez tendance à demeurer neutre. Ces chiffres n'indiquent pas qu'il y a péril en la demeure. Je ne vois pas de danger ici; pensez-vous qu'il existe un danger dans une de ces catégories?

M. Jones: Je suis heureux que vous ayez mentionné que je ne suis pas en mesure de vous répondre. Je ne peux qualifier ces chiffres.

Le sénateur Grafstein: Je reviens d'Europe où j'ai passé quelque temps avec un grand spécialiste des soins de santé destinés aux jeunes, et qui travaille en Hollande. Il m'a présenté une étude qui montre que la Hollande aborde de façon tout à fait différente la délinquance juvénile.

Ce pays considère la délinquance juvénile de façon tout à fait différente, il l'aborde comme un problème thérapeutique. Dans ce pays, on a établi des paramètres permettant de dépister très tôt les jeunes susceptibles de commettre des actes de violence et d'utiliser le plus tôt possible à leur endroit tout un ensemble de méthodes thérapeutiques et de mesures sociales. On essaie de leur donner un bon départ.

Pour ce qui est de la délinquance juvénile, cet expert m'a déclaré qu'il ne comprenait pas très bien de quoi nous parlions. Il m'a dit qu'en utilisant le système pénal pour les jeunes, on augmenterait la récidive. En Hollande, on utilise un modèle thérapeutique qu'il faut constamment raffiner et qui est coûteux. En fin de compte, il en coûte 10 000 \$ pour amener un enfant violent lorsqu'il est très jeune, quelles que soient les raisons qui le poussent à agir ainsi, au lieu de 45 000 \$ pour le mettre en prison. Ce sont des chiffres qui concernent l'Europe mais je pense qu'ils doivent être assez proches des nôtres.

Monsieur Jones, avez-vous examiné, dans un but de comparaison, les modèles axés sur le traitement thérapeutique et sur le

jurisdictions in Europe? Can you give us any guidance on this so that we can determine the value of this anecdotal information?

Mr. Jones: We typically do not do evaluative research in comparing models of justice administration.

Senator Grafstein: Would the UN do that? The expert from Holland referred me to the UN convention, and apparently they have some numbers that deal with precisely this problem. Is that something we could gain access to?

Mr. Jones: Yes, we could.

Senator Grafstein: Perhaps that would be useful to us on a fact basis. We are taking about a brand new model and we would like to know if this model would be more helpful to society.

The Chairman: We will look into that for you, Senator Grafstein.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to return to figure number 4. If I have understood correctly, it is difficult to reconcile the situation in Quebec with that in Ontario unless the fact that in Quebec, there is a diversion measure before a charge is laid.

[English]

Is it possible to have a figure 4.1 that would compare accused in Canada across all the jurisdictions so that we can make sure we compare everyone on the same level? From your answer to Senator Pearson, we cannot compare the figures for Ontario and Quebec in figure 4 unless we keep in mind that in Quebec there is diversion before charge, and in Ontario there is diversion after. Is it possible, therefore, to make sure that we will be able to compare jurisdictions on the same level?

Mr. Jones: For most jurisdictions we can, but in some cases we do not get the information pre-charge from the police, where they do not make recommendation for a charge or lay a charge to allow us to do the comparisons.

Senator Nolin: Which are those jurisdictions?

Mr. Jones: I would need to come back.

Senator Nolin: We need to make sure we have comparables.

The Chairman: We want to compare apples with apples.

Senator Andreychuk: You have been talking about alternative measures. As I understand it, what you are talking about here is a formal system in Quebec, and for other jurisdictions there are charges and any diversion after that. It is hard to define what alternative measures are because the police in every jurisdiction have a right not to lay a charge if they believe it is not warranted, according to the policies of that province or that jurisdiction.

traitement pénal dans d'autres pays d'Europe? Pouvez-vous nous fournir des éléments sur ce point pour que nous puissions évaluer les affirmations qu'on m'a faites?

M. Jones: Habituellement, nous ne faisons pas de comparaisons entre les différents modèles d'administration de la justice.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que les Nations Unies le font? Le spécialiste hollandais m'a parlé de la convention des Nations Unies, et il semble qu'il existe des chiffres qui touchent précisément ce problème. Est-ce que nous pourrions nous les procurer?

M. Jones: Oui, cela est possible.

Le sénateur Grafstein: Ce sont des données qui pourraient nous être utiles. Nous parlons d'un modèle tout nouveau et nous aimerions savoir si ce modèle-là serait plus utile à la société.

La présidente: Nous allons nous pencher sur cette question, monsieur le sénateur Grafstein.

[Français]

Le sénateur Nolin: J'aimerais revenir au tableau numéro 4. Si je comprends bien, il est difficile de réconcilier la situation du Québec avec celle de l'Ontario sans ajouter l'élément qui fait en sorte qu'au Québec, une mesure de diversion s'opère avant qu'une mise en accusation ne soit faite.

[Traduction]

Serait-il possible d'avoir un tableau 4.1 qui comparerait le nombre des jeunes accusés au Canada dans toutes les provinces et les deux territoires pour être certains que nous comparons la même chose? D'après la réponse que vous avez fournie au sénateur Pearson, il n'est pas possible de comparer les chiffres de l'Ontario avec ceux du Québec dans le tableau 4, si l'on ne tient pas compte qu'au Québec la déjudiciarisation s'opère avant le dépôt d'accusations alors qu'en Ontario, elle la suit. Est-il possible de veiller à ce que l'on fasse des comparaisons entre les provinces et les territoires qui portent sur les mêmes aspects?

M. Jones: C'est possible pour la plupart des provinces et des territoires mais, dans certains cas, les services de police ne nous transmettent pas de renseignements concernant les mesures prises avant le dépôt d'accusations, lorsqu'ils ne recommandent pas le dépôt d'accusations ou qu'ils portent eux-mêmes des accusations, ce qu'il nous faudrait avoir pour faire des comparaisons.

Le sénateur Nolin: Quelles sont ces provinces et ces territoires?

M. Jones: Il faudrait que je revienne.

Le sénateur Nolin: Nous voulons être sûrs que nous parlons de choses comparables.

La présidente: Nous voulons comparer des choses qui peuvent se comparer.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez parlé de mesures de rechange. Si j'ai bien compris, vous parlez ici d'un système officiel qui existe au Québec et pour les autres provinces et territoires, on dépose des accusations et les mesures de rechange viennent ensuite. Il est difficile de définir ce que sont les mesures de rechange parce que, partout au Canada, les services de police ont le droit de ne pas porter d'accusations s'ils pensent que cela

Then, if you go into Ontario, there probably is pre-charge a diversion of some kind, and then there is the post-charge diversion. Is that not the case in all of the jurisdictions? Are you saying that your statistics cannot trap all of that?

Mr. Jones: That is the issue. We do not have the pre-charged version, police-diverted information necessary to do those comparisons to fill in the blanks. The alternative measures slide. Whether it is pre-charge or post-charge, it is intake to the formal program and it does not matter what stage it takes place. Those are counts coming into that program.

However, it is the information that does not get into the police system, where there is diversion based on an investigation of a youth prior to the recommendation or the laying of a charge, and/or the referral to an alternative measures program if it is pre-charge. We do not have that information.

Senator Andreychuk: You really do not know what other systems may be diverting. For example, you have talked about many of the common assaults and the violent crimes being within a school system. If there is zero tolerance in the school system it tends to get into the police system. If it is a school process, even the police will not be the predisposition; it will be a school policy system that will do the predisposition to an alternate measure. There may be some sort of program. You really are talking about the point of court to the extent that you can.

Mr. Jones: Yes, and the formal referral to police in the case of school activity. This applies to zero tolerance for violent behaviour or the discretion exercised on property offences within schools. It is variable across boards and across provinces, obviously.

The Chairman: Is that variable even within one province?

Mr. Jones: Yes.

Senator Nolin: The answer to my question is probably impossible to find. Can we compare Ontario to Quebec at least on something?

The Chairman: I also would like to be able to compare Ontario and Quebec on some sort of basis because these are the two extremes and we will be hearing from representatives from both of those provinces. It would be nice to have some figures before us that we could, to a certain extent, compare apples with apples.

Senator Fraser: On this line, I would now ask for clarification of a figure that I previously thought I understood, namely figure 9. Is figure 9 referring only to what happens post-charge?

n'est pas justifié, conformément aux politiques de cette province ou de ce territoire. Si l'on prend le cas de l'Ontario, on constate qu'il y a très certainement des mesures de déjudiciarisation qui sont prises avant le dépôt d'accusations, et que d'autres sont prises par la suite. N'est-ce pas le cas dans toutes les provinces? Affirmez-vous que vos statistiques ne peuvent tenir compte de tous ces facteurs?

M. Jones: C'est là la difficulté. Nous ne possédons pas d'éléments sur ce qui se passe avant le dépôt des accusations, sur les mesures de rechange prises par la police dont nous aurions besoin pour effectuer ces comparaisons et compléter nos données. Les mesures de rechange varient. Qu'elles soient prises avant ou après le dépôt des accusations, il y a signalement et prise en charge officielle du cas et peu importe à quel moment cela se fait. Ces chiffres représentent le nombre des cas pris en charge.

C'est l'information qui n'est pas rassemblée par les services de police, dans les cas où il y a déjudiciarisation après enquête au sujet d'un jeune avant que l'on recommande le dépôt d'accusations ou que l'on en dépose et avant que ce dossier soit renvoyé à un programme de mesures de rechange, s'il n'y a pas encore eu d'accusations de déposées. Nous n'avons pas ces renseignements.

Le sénateur Andreychuk: Vous ne savez pas vraiment quelles sont les mesures de déjudiciarisation que prennent les autres systèmes. Par exemple, vous avez parlé du fait que la plupart des voies de fait simples et des infractions avec violence sont commises en milieu scolaire. Si les autorités scolaires adoptent une politique de tolérance zéro, cela veut dire que ces infractions sont rapportées à la police. Si les autorités scolaires règlent elles-mêmes ce genre de problème, la police ne participera pas aux décisions sur ce point; ce seront les politiques adoptées par les établissements scolaires qui vont encadrer le recours aux mesures de rechange. Il existe parfois certains programmes. Vous essayez en fait d'aller aussi loin que possible.

M. Jones: Oui et il y a aussi le renvoi officiel aux services de police pour les actes commis en milieu scolaire. Cela s'applique lorsqu'il y a une tolérance zéro pour les comportements violents ou un pouvoir discrétionnaire dans le cas des infractions relatives aux biens commises dans les écoles. Évidemment, cela varie d'un conseil scolaire à l'autre et d'une province à l'autre.

La présidente: Cela varie même à l'intérieur d'une province?

M. Jones: Oui.

Le sénateur Nolin: Il est peut-être impossible de répondre à ma question. Peut-on comparer l'Ontario et le Québec sur au moins un aspect?

La présidente: J'aimerais aussi pouvoir comparer l'Ontario et le Québec sur certains aspects, parce que ce sont deux extrêmes et que nous allons entendre des représentants de ces deux provinces. Il serait bon d'avoir des chiffres qui nous permettent de comparer, jusqu'à un certain point, des choses comparables.

Le sénateur Fraser: Sur ce point, j'aimerais demander une précision au sujet d'un tableau que je pensais comprendre auparavant, il s'agit du tableau 9. Est-ce que le tableau 9 décrit uniquement ce qui se passe après le dépôt d'accusations?

Mr. Jones: With regard to the dark line, those are intake rates to youth court. Those are all charges on the black line, everyone is charged. The grey line is the rate per 10,000 population for participation in alternative measures. That is a mix of charged and not charged.

Senator Fraser: Does that not give us the comparison that Senator Nolin was looking for?

Mr. Jones: We still do not have the full picture on the diversion pre-referral alternative measures.

Senator Fraser: I withdraw in confusion.

Senator Nolin: Diversion is the answer to the question. I am trying to reconcile at least two provinces, and if we can have all the provinces, fine. However, that was not my real question.

My second question is on repeat offences. Is it possible to have information on multi-year — perhaps 10 years — evolution of repeat offence on a province-by-province basis? When I say, “repeat” it can be multi-repeated offence. I think that this would provide some kind of picture as to whether the system works or not.

Of course, as time goes by, most of them are become adults in the system during the process. In comparison, is it possible to include a young offender who started his “criminal” life as an adolescent, became an adult and a repeat offender when he was an adult? Is it possible to have those comparisons in my province over 10 years?

Mr. Jones: I would love to say yes, but I cannot, unfortunately. We do not have complete coverage for the detailed data to do the linkages year to year. The data I provided are youth court based, which starts in 1992-93, and the linkages are by case record within a jurisdiction, not across jurisdictions.

Senator Nolin: What happens if they go from province to province?

Mr. Jones: We do not know. We do not think the migration is huge but as each age progresses the migration becomes more of an issue for us. Unfortunately, we do not have micro-data at the national level for police statistics. These are linked records in court. We can provide shorter periods of time for some jurisdictions using the definition that I provided here, and we do have some tables on that. I would be happy to make those tables available.

The Chairman: Please do.

Senator Nolin: For me, that is probably the test to see if it works, whether it worked in the past and whether we need to change something.

M. Jones: La ligne foncée montre le nombre des affaires portées devant les tribunaux pour adolescents. Cette ligne foncée correspond aux accusations, toutes ces personnes ont été accusées. La ligne grise indique le nombre des jeunes qui font l'objet de mesures de rechange pour 10 000 jeunes. Cela comprend aussi bien ceux qui ont fait l'objet d'accusations que ceux qui n'en ont pas fait l'objet.

Le sénateur Fraser: Cela ne nous permet-il pas de faire la comparaison que demandait le sénateur Nolin?

M. Jones: Nous ne disposons pas de tous les renseignements sur les mesures de rechange prises avant les accusations.

Le sénateur Fraser: J'abandonne car je n'y comprends plus rien.

Le sénateur Nolin: La déjudiciarisation est la réponse à cette question. J'essaie de comparer au moins deux provinces, et s'il est possible de les comparer toutes, ce serait encore mieux. Cependant ce n'était pas la question que je voulais poser.

Ma deuxième question concerne les récidivistes. Est-il possible d'avoir des données concernant l'évolution sur plusieurs années, sur 10 ans peut-être, des récidivistes dans chacune des provinces? Lorsque je parle de récidivistes, il peut s'agir d'un multirécidivistes. Cela nous permettrait, je crois, de savoir si le système est efficace ou non.

Bien entendu, avec le temps, la plupart de ces jeunes deviennent des adultes. Par comparaison, est-il possible d'avoir des données concernant les jeunes contrevenants qui ont commencé leur vie criminelle au cours de leur adolescence, qui sont ensuite devenus adultes et ont récidivé à ce moment-là? Est-il possible d'établir ces comparaisons dans ma province sur une période de 10 ans?

M. Jones: J'aimerais beaucoup vous dire que oui, mais cela n'est malheureusement pas possible. Nous n'avons pas accès à toutes ces données à cause de l'impossibilité de recouper les données annuelles. Les données que je vous ai fournies viennent du secteur judiciaire, elles existent à partir de 1992-1993 et ces liens relient les dossiers d'une province, mais pas ceux de provinces différentes.

Le sénateur Nolin: Que se passe-t-il si ces personnes changent de province?

M. Jones: Nous l'ignorons. Nous ne pensons pas que cette migration soit importante mais cet aspect prend de plus en plus d'importance pour nous, à mesure que ces jeunes avancent en âge. Malheureusement, nous ne disposons pas de microdonnées, au niveau national, pour les statistiques policières. Il s'agit ici de données judiciaires. Nous pouvons vous fournir des données correspondant à des périodes plus courtes pour certaines provinces en utilisant la définition que j'ai donnée ici et nous avons effectivement des tableaux qui regroupent ces chiffres. Je serais heureux de vous les transmettre.

La présidente: Très bien.

Le sénateur Nolin: Pour moi, c'est peut-être la seule façon de voir si le système fonctionne, s'il a bien fonctionné et s'il y a lieu de le modifier.

Senator Joyal: I will start my question to our witness with a quick comment. We had previous witnesses from the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec, and as we understood the system is that since it works in Quebec, we want through this legislation to have a system in the other provinces that will work better.

That seems to be the assumption so let us change the system to ensure you will have better statistics when you return here in 10 years probably looking for improvements to this legislation.

I have some preoccupation relating to where we will make changes in the system so that so that the preliminary approach of diversion, which is taken in Quebec, will be taken in the other provinces as well. Otherwise we will mix everything up without getting the results we want.

I phoned your office last week to get some statistics about incarceration after the minister told us that Canada has four times more incarcerations than the United States. That, to me, is an appalling result for the present system. In the present system, without changing anything, Quebec has the lowest rate of incarceration. I am circulating now the document I received in response.

For 1995-96, the incarceration rate in Quebec was 10 per 10,000 youth. In the other provinces, was much higher. The incarceration rate for 1998-99 in Quebec was zero. It was as high as 64 in other provinces and 48 in the Northwest Territories and Yukon.

I am puzzled about this present legislation, which seems to work in Quebec where there is a zero or very low rate of incarceration. We have not been able to reconcile the seemingly satisfactory statistics in Quebec — nothing can be lower than zero — yet we want to change the legislation, especially with clause 61, to give the Lieutenant-Governor of each province the power to adopt a different age. In other words, the new system will not be streamlined; it may be a checkerboard system.

Do we think the other provinces will arrive at the zero results sometime down the road? How we can be assured, if we change the fundamentals of the system, that we can get a better result in Quebec than we have now?

Mr. Jones: I apologize that, in sending this table to you in haste, we somehow dropped the legend for the 1998-99 statistics. Those symbols indicate that data is not available for Quebec, as opposed to showing zero.

Our understanding is much different, but that does not mitigate the fact that Quebec's average is half the national average. It is certainly not zero. As of 1996-97, Quebec was not able to provide the daily-intake counts in the institutions. I apologize for not including that part of the legend on the graphic.

Le sénateur Joyal: Je vais faire précéder ma question d'un bref commentaire. Nous avons entendu les témoins qui représentaient l'Association du Barreau canadien et le Barreau du Québec et on nous a dit que, même si ce système donne de bons résultats au Québec, nous voulons avec ce projet de loi introduire dans les autres provinces un système qui donnera encore de meilleurs résultats.

Cela me semble constituer l'hypothèse de départ et nous allons donc changer le système pour que vous puissiez nous présenter des statistiques plus précises lorsque vous reviendrez ici dans 10 ans pour sans doute essayer d'améliorer cette loi.

Je me demande comment l'on pourrait changer le système pour que l'utilisation précoce de la déjudiciarisation, la politique adoptée au Québec, soit étendue aux autres provinces. Si nous ne faisons pas cela, nous allons tout mélanger sans obtenir les résultats souhaités.

J'ai appelé votre bureau la semaine dernière pour avoir des statistiques sur l'incarcération après que la ministre ait déclaré qu'il y avait au Canada quatre fois plus d'incarcérations qu'aux États-Unis. Cela me semble être un résultat vraiment épouvantable qui condamne le système actuel. Avec ce système, sans rien y changer, le Québec a le plus faible taux d'incarcération. Je vais distribuer maintenant le document qui m'a été envoyé.

Pour l'année 1995-1996, le taux d'incarcération était de 10 par 10 000 jeunes au Québec. Dans les autres provinces, ce taux était beaucoup plus élevé. Le taux d'incarcération pour 1998-1999 était de zéro au Québec. Il s'élevait à 64 dans d'autres provinces et à 48 dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.

Je me pose beaucoup de questions au sujet de la loi actuelle, qui semble donner de bons résultats au Québec puisque le taux d'incarcération y est très faible, voire égal à zéro. Nous n'avons pas réussi à concilier les données apparemment satisfaisantes provenant du Québec, il est difficile d'avoir un chiffre inférieur à zéro, mais cela ne nous empêche pas de vouloir modifier cette loi, en particulier son article 61, pour donner au lieutenant-gouverneur de chaque province le pouvoir d'adopter un âge différent. Autrement dit, le nouveau système ne sera pas uniforme, il variera d'une province à l'autre.

Pensons-nous que les autres provinces vont également arriver à un moment donné à un nombre d'incarcérations égal à zéro? Comment pouvons-nous être sûrs, si nous changeons les aspects fondamentaux du système, que nous allons réussir à améliorer les résultats que l'on obtient actuellement au Québec?

M. Jones: Je vous demande de m'excuser; je vous ai envoyé ce tableau le plus rapidement possible et nous avons, je ne sais pourquoi, oublié la légende correspondant aux données pour l'année 1998-1999. Ces symboles indiquent que nous ne disposons pas de données pour le Québec, et non que ces données sont égales à zéro.

Nous voyons les choses très différemment mais cela ne fait pas disparaître le fait que la moyenne québécoise représente la moitié de la moyenne nationale. Elle n'est certainement pas égale à zéro. À partir de 1996-1997, le Québec n'a pas été en mesure de fournir le nombre des admissions quotidiennes dans les établissements. Je

Your point is well-made. In principle, Quebec has a better rate and that point was also made on the relevant slide on conviction. Quebec's rate is well under 50 per cent of the national rate on orders to custody, open and secure.

Senator Joyal: In other words, when a youth is charged before a court in Quebec, the rate is always lower than in other provinces, according to the statistics that we have in front of us?

Mr. Jones: It is a function of the lower intake coming into the courts. Their conviction rate is not that much different. Their orders to custody are not that much different once the youth get into the system. Quebec has a stronger filter up front to keep them out of the court system in the first instance. That is reflected in the rates per population being much lower. It is not how they deal with it once it is in court; it is how they deal with it before it gets to court that makes the difference in the overall incarceration rate for Quebec.

Senator Joyal: Nevertheless, the rate of incarceration is, in the end, lower so the system works better.

Mr. Jones: All I can say is that the incarceration rate is lower. Whether that is better or worse in terms of how you deal with it is a matter of evaluative conclusion. It is clearly different is what I can say.

Senator Andreychuk: On that point, it is clear that you do not know now but you will try to get for us statistics on repeat offenders.

Mr. Jones: Yes.

Senator Andreychuk: We also want to see the difference from province-to-province. One of the tests would be, if the youth are back before the courts, does the system work? One has to presume that a significant number do not move out of the province and that the police charge in the same way. After a lot of assumptions, we could get some important conclusions from repeat offenders statistics.

Some of the raw statistics were given to us previously from before 1985 showing what was going on in the 1970s with the Juvenile Delinquents Act and how things changed under the Young Offenders Act with increased caseloads.

You should have those somewhere in your archives. We start at 1985 and there is a two-year gap while the system is put in place and people are trained. I want to know whether the young offender system has not been working vis-à-vis the previous system. Can you provide any of those raw statistics?

vous demande de m'excuser de ne pas avoir inséré cette légende dans le graphique.

Vous avez tout à fait raison. En principe, le Québec a un meilleur taux et je l'ai fait remarquer lorsque j'ai montré la diapositive traitant des condamnations. Le taux du Québec représente moins de 50 p. 100 du taux national pour les placements sous garde, en milieu ouvert et en milieu fermé.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, lorsqu'un jeune comparait devant un tribunal québécois, le taux est toujours inférieur à celui des autres provinces, d'après les statistiques que nous avons ici?

M. Jones: Cela vient du fait qu'il y a moins d'adolescents qui sont traduits devant les tribunaux. Le taux québécois des condamnations n'est pas très différent des autres. Les ordonnances de placement sous garde ne sont pas très différentes des autres, lorsque l'adolescent est jugé. Le Québec filtre davantage les dossiers au départ, pour éviter que les jeunes soient traduits devant les tribunaux. Cela se reflète dans le fait que les taux sont beaucoup plus faibles. Cela ne vient pas de la façon dont les jeunes sont jugés par les tribunaux; ce sont les mesures qui sont prises avant que le jeune ne soit jugé par un tribunal qui expliquent cette différence dans le taux global des incarcérations au Québec.

Le sénateur Joyal: Quoi qu'il en soit, en fin de compte, le taux d'incarcération est plus faible, ce qui veut dire que le système fonctionne mieux.

M. Jones: Tout ce que je peux dire, c'est que le taux d'incarcération est plus faible. Cela est peut-être mieux ou moins bien selon la façon dont on évalue la situation. Il est très différent, voilà ce que je peux dire.

Le sénateur Andreychuk: Sur ce point, je sais que vous n'avez pas ces renseignements ici mais que vous allez essayer d'obtenir ces statistiques sur les récidivistes.

M. Jones: Oui.

Le sénateur Andreychuk: Nous aimerions également voir quelles sont les différences entre les provinces. Un des critères pourrait consister à se demander si le système est efficace lorsque les jeunes se retrouvent constamment devant les tribunaux? Il faut prendre comme hypothèse qu'une bonne partie d'entre eux ne quittent pas la province et que la police porte ses accusations de la même façon. Si l'on fait une série d'hypothèses, on pourrait tirer un certain nombre de conclusions importantes à partir des statistiques sur les récidivistes.

On nous a déjà fourni des statistiques brutes antérieures à 1985 qui montraient quelle était la situation au cours des années 70 avec la Loi sur les jeunes délinquants et comment les choses avaient changé avec l'adoption de la Loi sur les jeunes contrevenants qui a entraîné une augmentation du nombre des dossiers à traiter.

Vous avez sans doute ces chiffres dans vos archives. Nous avons les chiffres à partir de 1985 et il manque une période de deux ans qui correspond à la mise en place du système et à la formation du personnel. J'aimerais savoir si le système des jeunes contrevenants a donné les résultats escomptés par rapport au système précédent. Pouvez-vous nous fournir ces données brutes.

Mr. Jones: Yes, we certainly do have the police-based statistics prior to 1985 and dating back to 1962. We would be glad to provide the longer time frame to the committee.

Senator Andreychuk: I will show one of my biases — Saskatchewan. If we solve our legal, social and other problems in the Aboriginal community, rather than criminalizing the problems as we do now, the crime rates would be significantly addressed.

Do you have statistics for adult crime rates by province with any variation of the Aboriginal population?

Mr. Jones: We do not have anything other than the Aboriginal indicators in the corrections sector right now. We certainly have the aggregate adult crime rates and the court activities in Saskatchewan. Again I would be glad to send those to the committee.

Senator Pearson: On the assumption that kids grow older, can I ask, are the adult incarceration rates in Quebec any different than in the rest of the country?

Senator Andreychuk: That is why I want to go back in time.

Mr. Jones: I do not have those figures with me. We do have the adult incarceration rates by jurisdiction. I can bring those to the committee.

Senator Pearson: Thank you.

Senator Andreychuk: You said that a significant number of the violent offences are common assaults. Is that correct?

Mr. Jones: Yes.

Senator Andreychuk: When did you start tracking the difference between a violent offence and a common assault?

Mr. Jones: We do not have a lot of qualitative information about how the various referral systems would work, including the school boards. We do have the charge composition by offence dating back to 1962 for youth in that profile. That would be included in the material on the longer time series from the police statistics.

Senator Andreychuk: So we could get that?

Mr. Jones: Yes.

Senator Fraser: I am interested in the data relating to gender. I note that the number of girls charged with violent offences has risen amazingly in the past 15 years. Is there a qualitative difference between the violent offences committed by girls and the violent offences committed by boys? Are girls more likely to slap someone in the schoolyard and boys more likely to hit little old ladies? You just told us they are not likely to hit little old ladies, but you see the distinction I am trying to draw.

M. Jones: Oui, nous avons des statistiques fondées sur les données des services de police qui sont antérieures à 1985 et remontent jusqu'en 1962. Nous serions très heureux de fournir au comité des statistiques sur une période plus longue.

Le sénateur Andreychuk: Je vais révéler un de mes préjugés favorables — la Saskatchewan. Si nous réussissions à résoudre les problèmes juridiques, sociaux et autres qui touchent la communauté autochtone, au lieu de les criminaliser comme nous le faisons actuellement, cela réduirait considérablement le taux de la criminalité.

Avez-vous des statistiques qui portent sur la criminalité des adultes par province, et qui tiennent compte de la population autochtone?

M. Jones: Nous disposons uniquement des indicateurs qui nous sont fournis à l'heure actuelle par le secteur correctionnel sur les Autochtones. Nous connaissons toutefois le taux global de la criminalité des adultes ainsi que les activités judiciaires pour la Saskatchewan. Là encore, je serais très heureux d'envoyer ces documents au comité.

Le sénateur Pearson: Si l'on part de l'hypothèse que les jeunes vieillissent, j'aimerais savoir si le taux d'incarcération des adultes du Québec est différent de celui que l'on retrouve dans le reste du pays?

Le sénateur Andreychuk: C'est pour cette raison que je voulais reculer davantage dans le temps.

M. Jones: Je n'ai ces chiffres avec moi. Nous avons les taux d'incarcération des adultes par province et territoire. Je peux fournir ces chiffres au comité.

Le sénateur Pearson: Merci.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit qu'un pourcentage important des infractions avec violence étaient des voies de fait simples. Est-ce exact?

M. Jones: Oui.

Le sénateur Andreychuk: À partir de quand avez-vous commencé à séparer les infractions avec violence des voies de fait simples?

M. Jones: Nous n'avons pas beaucoup de renseignements qualitatifs sur la façon dont fonctionnent les différents systèmes de renvoi, notamment ceux des conseils scolaires. Nous connaissons toutefois la répartition des accusations selon l'infraction commise depuis 1962. Cela figure dans les documents concernant les statistiques policières qui portent sur des périodes plus longues.

Le sénateur Andreychuk: Nous pourrions donc obtenir ces données?

M. Jones: Oui.

Le sénateur Fraser: Je m'intéresse à la répartition selon le sexe. Je note que le nombre des adolescentes accusées d'infractions avec violence a augmenté de façon surprenante depuis 15 ans. Y a-t-il une différence qualitative entre la violence exercée par les adolescentes et celles qu'exercent les adolescents? Les filles ont-elles plus tendance à donner une claque à quelqu'un dans la cour de l'école et les garçons à taper sur les vieilles femmes? Vous venez de nous dire qu'il n'est pas fréquent qu'ils

Mr. Jones: The distribution is under the violent category, which is a bit of an abstract category in the first instance. The distribution is somewhat different for girls under the age of 17. There is a greater proportion of common assault, but that still leaves a fair proportion of aggravated assaults, assaults with weapon and robberies for young women.

Senator Fraser: So these are real violent offences?

Mr. Jones: Exactly.

Senator Fraser: Is the distribution of the numbers that we see in figure 3 roughly consistent across the country, or are there regional variations?

Mr. Jones: There are slight regional variations, but the aggregate in terms of the nature of offences being committed does not vary nearly as much as the absolute rates. There is more consistency across jurisdictions on that dimension.

Senator Fraser: There is no one region of the country where girls seem to be in more trouble than elsewhere?

Mr. Jones: No.

Senator Fraser: Finally, do we have numbers on the disposition of cases by gender — custody, community service and all that?

Mr. Jones: Yes, we do.

Senator Fraser: I would like to see those numbers. Do you have a flavour of them can you give us now?

Mr. Jones: They are included in the copy of the issue of *Juristat*, “Youth Court Statistics. It provides some profiling by gender of cases coming into court and their disposition. Generally, if my memory serves well, girls with the same case profile are slightly more likely to receive a probation term than are males, but other than that, there are not huge differences between the two. The detail is available in that summary *Juristat* for last year.

The Chairman: Before we start a second round of questions, I remind senators that we have the Justice Department officials waiting to appear before us here as well.

Senator Nolin: What is your definition of “repeat offender”?

Mr. Jones: A repeat offender is a youth appearing in court for which we have a record in that jurisdiction of a prior conviction in court. When someone comes into court, we have enough data within that jurisdiction related to an individual and prior cases that we are able to go back and check the database. If there is a prior link or hit for that individual in that jurisdiction with a conviction associated with that individual, they are defined then as a repeat offender with one prior conviction.

tapent sur les vieilles femmes mais vous voyez ce que je veux dire.

M. Jones: Cette répartition concerne la catégorie des infractions avec violence, qui constitue de toute façon une catégorie assez abstraite. La répartition est quelque peu différente pour les adolescentes de moins de 17 ans. Le pourcentage des voies de fait simples est plus élevé mais ces jeunes femmes commettent quand même un bon nombre de voies de fait graves, de voies de fait armées et de vols qualifiés.

Le sénateur Fraser: Il s’agit donc vraiment d’infractions avec violence?

M. Jones: Tout à fait.

Le sénateur Fraser: Est-ce que la répartition que montre le tableau 3 est relativement uniforme à l’échelle nationale ou y a-t-il des variations régionales?

M. Jones: Il existe de légères variations régionales mais les chiffres globaux concernant la nature des infractions commises ne varient pas autant que les chiffres absolus. Il existe une plus grande uniformité d’une province à l’autre pour cet aspect.

Le sénateur Fraser: Il n’y a pas de région du Canada où les adolescentes semblent être plus délinquantes qu’ailleurs?

M. Jones: Non.

Le sénateur Fraser: Enfin, avons-nous des chiffres sur la répartition selon le sexe des décisions prises à l’endroit des jeunes — placement sous garde, services communautaires et tout cela?

M. Jones: Oui, nous en avons.

Le sénateur Fraser: J’aimerais bien voir ces chiffres. Pourriez-vous nous dire un peu ce qu’ils montrent?

M. Jones: Ils se trouvent dans la publication «Statistiques sur les tribunaux de la jeunesse» de *Juristat*. Ce document fournit une certaine répartition selon le sexe des affaires soumises aux tribunaux et des décisions auxquelles elles donnent lieu. D’une façon générale, si ma mémoire est fidèle, les adolescentes se voient légèrement plus fréquemment imposer une ordonnance de probation que les adolescents, mais pour le reste, il n’y a guère de différence entre ces deux groupes. Vous trouverez ces données dans le résumé *Juristat* de l’année dernière.

La présidente: Avant de démarrer la deuxième série de questions, je voudrais rappeler aux sénateurs qu’il y a des représentants du ministère de la Justice qui attendent de comparaître devant nous.

Le sénateur Nolin: Comment définissez-vous «récidiviste»?

M. Jones: Un récidiviste est un jeune qui comparaît devant un tribunal et qui possède un dossier dans cette province indiquant qu’il a déjà été condamné par un tribunal. Lorsqu’un jeune est traduit devant les tribunaux, nous possédons suffisamment de données dans cette province ou ce territoire concernant les contrevenants et leurs antécédents pour vérifier ce qu’il y a à son sujet dans la base de données. Si cet adolescent a des antécédents judiciaires dans cette province ou territoire, il est qualifié de récidiviste ayant été condamné une fois.

Senator Nolin: What about the youth offender who is at the first stage of the process, that of diversion? He keeps coming back but never goes to court. Where is he in that statistic?

Mr. Jones: We do not have the numbers on contacts that do not result in a formal case coming to court in terms of repeat contacts, and we do not have micro-data in the policing area in every jurisdiction that will allow us to make linkages to police contact in court activity. We can assume that there are individual young persons who are continually coming to the attention of the police and it reaches a threshold where eventually they make their way into the system and will be picked up formally with a charge or a court appearance. We do not have that front edge of the wedge in terms of repeated contact with the police.

Senator Nolin: It would be interesting to compare someone who appeared in the process once and came back. He is a repeat offender, but we do not have that information. Just to make sure, we will get some statistics on the repeat offender, if I understand what you have just told me?

Mr. Jones: Exactly.

Senator Grafstein: This question deals with responsibility to society and concern with development of young children and information about youth justice and youth crime. Do you have any longitudinal studies showing the risk factors associated with the rise of percentages that youngsters will be seriously violent offenders? In other words, have there been longitudinal studies to highlight it and be able to focus on the higher risk groups? Do you have any studies of that nature?

Mr. Jones: Yes. The last time I visited, I provided a *Juristat* profile entitled "Problem of Behaviour and Delinquency in Children and Youth." This material was based on our new national longitudinal survey of children and youth which looks at school activity, self-reported criminal incident activity, behavioural issues, depression — there is a full battery of information that is being collected on that with panels over the long-term, and this represents our first analysis.

Senator Grafstein: When did you start that?

Mr. Jones: This survey started in 1994-95, so we are building the database now.

Senator Grafstein: Was that available in our earlier meeting?

Mr. Jones: Yes, that is one of the three products I left with you and an area we will be exploring with some enthusiasm in terms of our research program down the road.

Senator Pearson: My question is on this issue of what constitutes violence and common assault and those kinds of categories. Where do you put uttering a threat?

Le sénateur Nolin: Que se passe-t-il dans le cas du jeune contrevenant qui en est à la première étape du processus, l'étape de la déjudiciarisation? Il revient plusieurs fois mais n'est jamais renvoyé devant les tribunaux. Où figure-t-il dans cette statistique?

M. Jones: Nous ne connaissons pas le nombre des contacts qui ne débouchent pas sur une accusation officielle et nous n'avons pas les microdonnées policières dans les provinces et les territoires qui nous donneraient le moyen d'établir des liens entre les contacts avec la police et la présence devant les tribunaux. Nous pouvons tenir pour acquis que les adolescents qui ont des contacts répétés avec la police en arrivent à un point où ils font l'objet d'un signalement qui va déboucher officiellement sur des accusations ou une comparution devant un tribunal. Nous n'avons pas les données initiales sur le nombre des contacts avec les services de police.

Le sénateur Nolin: J'aimerais que l'on compare celui qui a été jugé une fois et qui revient. C'est un récidiviste mais nous n'avons pas de renseignements à son sujet. Une simple vérification, nous allons obtenir des statistiques sur les récidivistes, si j'ai bien compris ce que vous venez de me dire?

M. Jones: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Cette question porte sur la responsabilité envers la société, sur le développement des enfants et sur l'information que nous avons au sujet de la justice pour les jeunes et de la délinquance juvénile. Avez-vous effectué des études longitudinales indiquant quels sont les facteurs de risque associés à l'augmentation de la probabilité que des adolescents commettent des infractions graves et avec violence? Autrement dit, est-ce qu'il existe des études longitudinales qui font ressortir ce genre de chose pour que l'on puisse s'occuper davantage des groupes à haut risque? Avez-vous des études de cette nature?

M. Jones: Oui. La dernière fois que je suis venu, je vous ai remis un profil *Juristat* intitulé «Les problèmes de comportement et la délinquance chez les enfants et les jeunes». Ce document se fondait sur notre nouvelle enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes qui examine les activités scolaires, les activités criminelles rapportées par leur auteur, les questions de comportement, la dépression — on est en train de rassembler toute une série de renseignements sur ce sujet avec des échantillons constants et cela constitue notre première analyse.

Le sénateur Grafstein: Quand avez-vous commencé cette enquête?

M. Jones: En 1994-1995, nous sommes donc en train de constituer la base de données.

Le sénateur Grafstein: Est-ce que ces données existaient la dernière fois que nous nous sommes rencontrés?

M. Jones: Oui, c'est un des trois documents que je vous ai distribués et qui touche un domaine que nous avons hâte d'explorer avec notre programme de recherche.

Le sénateur Pearson: Ma question porte sur la définition de la violence et des voies de fait simples, et de ce genre de catégories. Où placez-vous le fait de proférer des menaces?

Mr. Jones: It depends on the sector. Uttering a threat is not currently in the categorization of violent offences that that we are speaking to in this deck. It is under "other Criminal Code" right now in terms of the police statistics categorization.

Senator Pearson: It is not among the common offences.

Mr. Jones: In terms of volume and frequency, no. I thought it was a categorization question.

Senator Pearson: One of the things we know about aggression in girls deals with "relational violence" — which has to do really with words and not with acts. I guess they do not often get into here until they actually turn into physical violence.

Senator Beaudoin: From Figure 9, I see that the alternative measures are always the winner, so I guess I have some problems with the actual system. If alternative measures are always the winner, is it not time to change the system? I could ask that question of the officials from Justice. Is it not the case that they are always the winner?

Mr. Jones: I would prefer that you would refer that to the policy department.

Senator Beaudoin: I would like to know from you if that is really the case.

Mr. Jones: I would not be in a position to offer an opinion.

Senator Beaudoin: I suspend the question.

Senator Andreychuk: Prior to going to the Young Offenders Act, the age varied from 16 to 18 from province-to-province. At that time, I remember statistics being filed to prove that some young people do move from one province with 18 to another province with 16 to get a lesser sentence. There was some tracking done on that; I cannot recall whether it was provincial tracking between for example, Saskatchewan and Manitoba, or Ontario and Quebec, or whether it was done federally. Would you have any statistics on that in the archives, if you can add that variant?

Mr. Jones: I will add that to the list of things that I will look for.

Senator Nolin: There seems to be a reporting problem in that you are ready to gather all the information but you are not receiving all the information that you need. Is there something in Bill C-7 that will help you with your work in that area?

Mr. Jones: Not expressly, although information sharing is referred to in the act for statistical purposes. Under the Statistics Act, we expect to have as much or more cooperation than we have had under the Young Offenders Act. It is not for want of will. In some cases, the strategies demand that the entire administrative systems be changed in the jurisdictions.

M. Jones: Cela dépend du secteur. Le fait de proférer des menaces n'entre pas à l'heure actuelle dans la catégorie des infractions avec violence dont nous parlons ici. Cette infraction fait partie de la catégorie «autres infractions au Code criminel» pour ce qui est des catégories utilisées dans les statistiques policières.

Le sénateur Pearson: Cela ne fait pas partie des infractions courantes.

M. Jones: Pour ce qui est du nombre et de la fréquence, non. Je pensais que votre question portait sur les catégories.

Le sénateur Pearson: Nous savons à propos de l'agression chez les adolescentes qu'elle prend souvent la forme de «violence relationnelle», et qu'elle se manifeste plutôt par des mots que par des actes. J'imagine que ces choses ne figurent pas souvent dans vos statistiques tant qu'elles ne débouchent pas sur de la violence physique.

Le sénateur Beaudoin: D'après le tableau 9, je constate que les mesures alternatives arrivent toujours en premier, c'est pourquoi je pense que le système actuel fait problème, d'après moi. Si les mesures de rechange sont toujours choisies en premier, le moment n'est-il pas venu de modifier le système? Je pourrais poser cette question aux représentants de la justice. N'est-il pas vrai qu'elles arrivent toujours en premier?

M. Jones: Je préférerais que vous adressiez cette question à la section des politiques.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais que vous me disiez si cela est bien le cas.

M. Jones: Je ne suis pas en mesure de formuler une opinion.

Le sénateur Beaudoin: Je retire ma question.

Le sénateur Andreychuk: Avant de passer à la Loi sur les jeunes contrevenants, l'âge variait entre 16 et 18 ans selon la province. À l'époque, je me souviens qu'il y avait des statistiques qui montraient que certains adolescents passaient d'une province où l'âge maximum était de 18 ans à une province où il était fixé à 16 ans pour obtenir une peine moins sévère. Il y a eu un certain suivi sur cette question; je ne me souviens pas si c'était les provinces comme la Saskatchewan et le Manitoba, ou l'Ontario et le Québec, qui s'en chargeaient ou si c'était le gouvernement fédéral. Avez-vous des données là-dessus dans vos archives, si vous pouvez ajouter ce paramètre?

M. Jones: Je vais ajouter cela à la liste des choses que je vais chercher.

Le sénateur Nolin: Il semble qu'il y ait un problème d'accès aux données dans la mesure où vous êtes prêt à rassembler tous les renseignements mais que vous ne recevez pas tous les renseignements dont vous avez besoin. Le projet de loi C-7 contient-il une disposition qui pourrait vous aider dans ce domaine?

M. Jones: Pas expressément, même si le projet de loi mentionne la communication de renseignements à des fins statistiques. La Loi sur la statistique devrait faciliter la collaboration avec les différents secteurs, au moins autant que le faisait la Loi sur les jeunes contrevenants. Ce n'est pas faute de volonté. Dans certains cas, les stratégies adoptées exigent que l'on modifie

Senator Nolin: In plain words, there is nothing in the bill that states that an organization *shall* inform you.

Mr. Jones: There is that in the Statistics Act, but again, I am not as familiar with the bill as I probably should be. That is a question that Justice Canada would be able to answer.

The Chairman: Mr. Jones, I normally leave any questions I have to the end because, usually, they have been asked by other senators. However, this one has not been asked.

In figure 1, Criminal Code offences, property crime and other Criminal Code all peaked in 1991. What happened after that time to cause them to decline?

Mr. Jones: That is a good question. We are not entirely sure what has been driving the drop in youth crime. Generally, the reduction in crime for adults occurs in more or less coincident patterns with the other. However, the economy was in difficulty in the early 1990s and during the mid-1990s it improved. There is a strong economic component to the downward pressure on the crime trends. There has been some change in the demographic profile of the country — the absolute size of the population at risk, including young adults.

The Chairman: This is not a gentle levelling off but rather it is a fast descent — a definite break in the trend, in 1991.

Mr. Jones: Yes, it is, and that does coincide with the period of economic recession and the economic improvement. In the longer term we point to improving the prospects of employment and family life in Canada over the period of the 1990s.

The Chairman: Thank you, Mr. Jones.

We now have before us witnesses from the Department of Justice. Ms Latimer, please proceed.

Ms Catherine Latimer, General Counsel and Director General, Youth Justice, Department of Justice: Honourable senators, I should like to introduce my colleagues. With me tonight is Eileen Hornby, Director of Implementation; Paula Kingston, our authority on the correctional elements of the bill and also on some of the international elements; Yolande Viau, who has a particular interest in all of the Quebec elements, together with the judicial proceedings elements in the bill; Dick Barnhorst, who has responsibility for the important front-end measures and the sentencing provisions in the bill; and Bruno Marceau, who is responsible for the financial arrangements with the provinces in terms of our ongoing cost-sharing agreements, which are a large part of driving forward the program support for the initiative.

complètement les systèmes administratifs provinciaux et territoriaux.

Le sénateur Nolin: En termes simples, le projet de loi ne contient aucune disposition obligeant un organisme à vous transmettre des données.

M. Jones: Cette obligation existe dans la Loi sur la statistique, mais je dois vous dire que je ne connais peut-être pas le projet de loi aussi bien que je le devrais. C'est une question à laquelle Justice Canada pourrait vous répondre.

La présidente: Monsieur Jones, j'attends normalement la fin pour poser mes questions, parce qu'habituellement, d'autres sénateurs les ont déjà posées. Mais cette question n'a pas encore été posée.

Le tableau 1 montre que les infractions prévues au Code criminel, les infractions contre les biens et les autres infractions prévues par le Code criminel ont toutes atteint un sommet en 1991. Qu'est-ce qui explique la diminution qui s'est produite par la suite?

M. Jones: C'est une bonne question. Nous ne savons pas exactement ce qui a entraîné cette réduction de la délinquance juvénile. En général, la diminution de la criminalité chez les adultes suit assez bien celle de la criminalité chez les autres. Cependant, la situation économique était mauvaise au début des années 90 et elle s'est améliorée par la suite. La tendance à la baisse de la criminalité est fortement influencée par la situation économique. Le profil démographique du pays a légèrement changé, notamment le nombre absolu de la population en danger, ce qui comprend les jeunes adultes.

La présidente: Il ne s'agit pas d'une diminution progressive mais, en 1991, c'est plutôt une chute brusque, un renversement très net de la tendance qui s'est produit.

M. Jones: Oui, c'est bien cela, et cela coïncide avec une période de récession économique suivie d'une reprise. À plus long terme, nous pensons au fait que les perspectives en matière d'emploi et de vie familiale se sont améliorées au Canada au cours des années 90.

La présidente: Merci, monsieur Jones.

Nous allons maintenant entendre les témoins qui représentent le ministère de la Justice. Madame Latimer, je vous invite à prendre la parole.

Mme Catherine Latimer, avocate générale et directrice générale, Justice pour les jeunes, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, j'aimerais présenter mes collaborateurs. J'ai avec moi ce soir Eileen Hornby, directrice de la mise en oeuvre, Paula Kingston, notre autorité sur les aspects correctionnels du projet de loi ainsi que sur certains aspects internationaux, Yolande Viau, qui s'intéresse particulièrement à tous les aspects qui touchent le Québec, ainsi qu'aux aspects judiciaires du projet de loi, Dick Barnhorst, qui est chargé des importantes mesures prises au cours de l'étape initiale et des dispositions du projet de loi en matière de détermination de la peine, enfin de Bruno Marceau, responsable des ententes financières avec les provinces et nos ententes à coûts partagés, qui jouent un grand rôle dans l'appui qu'elles accordent.

It is a pleasure to be here on Bill C-7, which is the bill that will replace the Young Offenders Act with the Youth Criminal Justice Act. We think it is important to take a serious and objective look at all the issues around youth crime and youth justice, mainly because of the great number of misperceptions that are out there, as well as the social climate in which new youth justice legislation tends to fall.

As Senator Grafstein pointed out, there are many ways of dealing with delinquent behaviour. Some are rooted in the health legislation, mental health legislation, child welfare legislation, et cetera. The federal government has the responsibility for the criminal law powers. We are attempting, through the legislative component of the initiative, to focus the criminal law in an appropriate and applied way for young people.

We recognize that to be truly effective in dealing with youth crime, there needs to be a broader strategy and we need to work in partnership with other key players in the system, particularly the health, child welfare and other sectors that have a role to play in dealing constructively with youth crime and youth justice issues.

I know that the Senate has seen previous iterations of youth justice reforms and this comes as nothing new. Therefore, to some extent you are aware of the social climate into which youth justice is made. One thing that is clear to us is that there is strong public opinion about youth crime and youth justice. Our polling data shows that across the country approximately 70 per cent of Canadians have no confidence in the Young Offenders Act. Also, the public has a strong visceral response to youth crime. They seem to have a stronger response to youth crime than they do to adult crime, and less tolerance. There is also much misinformation about youth crime and youth justice.

According to opinion polls, the public generally believes that the current youth justice system is not tough enough, that it is far too lenient when dealing with young people. This is quite inconsistent with the data that you have just heard and the information on which we base the legislative reforms. The data really takes shape when you start to compare it with what other countries do between jurisdictions. You start to see what is effective, what is not effective and what seems to be out of line.

One of the things that concerned us was the high rate of youth involvement in the youth justice system, the long reach of criminal law into the lives of young Canadians and the over-incarceration of young people. This is something that presents a problem, and it presents a real problem to come up with a bill that addresses those concerns when the public is approaching it with a different perspective. This is one of the great reasons to have an opportunity to explain the bill before the Senate, where there is a more objective opportunity.

Je suis heureuse d'être ici pour parler du projet de loi C-7, le projet de loi qui va remplacer la Loi sur les jeunes contrevenants par la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Il me paraît important d'examiner de façon sérieuse et objective toutes les questions que soulèvent la délinquance juvénile et la justice pour les jeunes, en grande partie parce qu'il existe de nombreux malentendus sur ces questions, et aussi à cause du climat social dans lequel cette nouvelle loi sur la justice pour les jeunes va être adoptée.

Comme l'a signalé le sénateur Grafstein, il existe de nombreuses façons de s'attaquer aux comportements délinquants. Certaines de ces façons s'inspirent des lois sur la santé, des lois sur la santé mentale, des lois sur la protection de la jeunesse, par exemple. Le gouvernement fédéral possède une compétence en matière de droit pénal. Avec l'élément législatif de cette initiative, nous tentons d'appliquer le droit pénal aux adolescents de façon appropriée.

Nous savons que, pour lutter efficacement contre la délinquance juvénile, il faut mettre au point une stratégie plus vaste et nous devons travailler de concert avec les autres acteurs clés du système, en particulier les secteurs de la santé, de la protection de la jeunesse et d'autres qui ont un rôle à jouer pour répondre de façon constructive à la délinquance juvénile et aux questions de justice pour les jeunes.

Je sais que le Sénat a déjà été saisi d'autres réformes de la justice pour les jeunes et que cela n'est donc pas nouveau pour vous. Vous connaissez donc le climat social dans lequel s'inscrit la justice pour les jeunes. Il y a une chose qui est claire pour nous, c'est que la population a des idées bien arrêtées sur la délinquance juvénile et sur la justice pour les jeunes. Les données provenant de nos sondages indiquent qu'à l'échelle nationale, 70 p. 100 environ des Canadiens n'ont aucune confiance dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Il y a également le fait que le public réagit de façon viscérale à la délinquance juvénile. Il semble d'ailleurs réagir davantage à la délinquance juvénile qu'à la criminalité des adultes et être moins tolérant à cet égard. Il y a aussi beaucoup de fausses informations qui circulent au sujet de la délinquance juvénile et de la justice pour les jeunes.

D'après les sondages, la population estime généralement que le système de justice pour les jeunes actuel n'est pas suffisamment sévère, qu'il est beaucoup trop indulgent pour les adolescents. Ceci est tout à fait contraire aux données qu'on vient de vous présenter et de l'information sur laquelle nous avons fondé notre réforme législative. On commence à bien saisir ce que veulent dire ces données lorsqu'on les compare à celles d'autres pays. On commence alors à voir les points forts du système, les points faibles et les écarts.

Nous avons trouvé préoccupant le fait que trop d'adolescents comparaissent devant les tribunaux de la jeunesse, le fait que le droit pénal pénètre dans la vie des jeunes Canadiens et que l'on incarcère trop de jeunes. C'est là le principal problème, et il n'est pas facile de préparer un projet de loi qui réponde à ces préoccupations, en sachant que la population l'examine d'un point de vue tout à fait différent. C'est pourquoi nous sommes très heureux de pouvoir expliquer ce projet de loi aux sénateurs, qui sont en mesure de l'évaluer de façon plus objective.

The challenge, as we saw it in terms of dealing with the youth justice renewal, was again to have a fairly large initiative and we needed to look at the limits of the criminal law power. As the custodians of the criminal law power, we wanted to find out why Canada seemed to fail to respect some of the fundamental principles of criminal justice — particularly restraint — when it was using the criminal law with young people.

We also recognize the need for a multi-sectoral approach. We did not think you would actually address problems of youth crime if you only relied on criminal justice legislation. Therefore, we needed to bring in other partners early on and find more constructive ways of dealing with the issue of youth crime.

We also wanted to develop a legislative tool that guided the use of the criminal law power and would ensure it was fairly applied and effective to youth, in a separate system that provided for the additional protections, rights and safeguards consistent with their age and maturity.

Another major challenge was to support implementation. Senator Andreychuk has raised these concerns before. A set of programs is needed if we wish to change the way the youth justice system is delivered on the ground. For us, implementation is a key element in delivering that change. We have many components of that that we would be happy to discuss, the biggest of which is the financial agreements with the provinces. We are charged with the criminal law and criminal procedures but the provinces are responsible for the administration of justice.

We are trying to encourage our policy objectives through fiscal relations with the provinces. We are also helping to prepare the workforce so that it is ready to implement the legislation when it becomes available. We are working on explanatory materials, working with judges and working with many people who need to be informed of the content of the legislation when it is up and running. We are also working on building partnerships with other sectors such as the education sector, the child welfare sector, and others, to have a more collaborative approach to children with conduct problems so that there is not an over reliance on the criminal law power to deal with these issues.

We are keen to demonstrate effective approaches through pilot projects. We have been developing pilot projects to encourage innovative approaches and we are keen to share the results of those. We are promoting and sharing knowledge about youth justice issues through research evaluation conferences. We think it is important to try to correct misinformation and to debunk myths about the youth justice system and youth crime. This is an ongoing challenge because of the misinformation out there. We do that through public legal education and also through communications efforts.

Notre objectif était de renouveler la justice pour les jeunes, mais pour y parvenir, il fallait concilier la nécessité d'avoir une action suffisamment large et celle de respecter les limites de notre compétence en droit pénal. En tant que gardiens de la compétence en droit pénal, nous voulions savoir pourquoi le Canada paraissait faire fi des principes fondamentaux de la justice pénale — en particulier de la notion de mesure — lorsqu'il appliquait le droit pénal aux adolescents.

Nous avons également tenu compte de la nécessité d'adopter une approche multisectorielle. Nous ne pensions pas que l'on pouvait vraiment lutter contre la délinquance juvénile en s'en remettant uniquement à l'appareil répressif. Il fallait donc inviter d'autres partenaires à participer à cette réforme en vue de découvrir des façons plus constructives d'aborder les problèmes reliés à la délinquance juvénile.

Nous voulions également mettre au point un outil législatif qui encadrerait le recours au droit pénal et veillerait à ce qu'il soit appliqué de façon efficace et équitable aux adolescents, au sein d'un système distinct qui leur accorderait des protections, des droits et des garanties supplémentaires, qui tiennent compte de leur âge et de leur niveau de maturité.

Un autre aspect important était l'appui dont devait bénéficier la mise en oeuvre de la loi. Le sénateur Andreychuk a déjà soulevé ces aspects. Il va falloir mettre sur pied un ensemble de programmes si nous voulons modifier la façon dont la justice pour les jeunes fonctionne en pratique. Pour nous, la mise en oeuvre de cette loi est un élément essentiel du changement que nous voulons introduire. Ce sujet comporte de nombreux aspects que nous serions heureux d'aborder avec vous, dont le principal est celui des ententes financières avec les provinces. Nous sommes responsables du droit pénal et de sa procédure mais ce sont les provinces qui sont chargées d'administrer la justice.

Nous essayons d'encourager les provinces à réaliser nos objectifs en utilisant des incitations financières. Nous les aidons également à préparer le personnel du système de justice pour qu'il soit prêt à mettre en oeuvre cette loi dès qu'elle sera adoptée. Nous préparons des documents explicatifs, nous travaillons avec les juges et toutes les personnes qui doivent être informées du contenu de la loi pour pouvoir l'appliquer. Nous nous efforçons également d'établir des partenariats avec d'autres secteurs, comme ceux de l'éducation, de la protection de la jeunesse, et d'autres, dans le but de concerter notre approche aux enfants ayant des problèmes de comportement pour ne pas trop avoir à s'en remettre au droit pénal pour régler ces problèmes.

Nous sommes très motivés à lancer des projets pilotes pour démontrer quelles sont les méthodes qui donnent de bons résultats. Nous avons élaboré des projets pilotes qui favorisent les approches novatrices et nous avons hâte de faire connaître les résultats de ces essais. Nous organisons des conférences d'évaluation de la recherche pour favoriser la diffusion des connaissances sur ces problèmes liés à la justice pour les jeunes. Il nous paraît important d'essayer de corriger les fausses informations qui circulent et de démystifier le système de justice pour les jeunes et la délinquance juvénile. C'est un défi constant à cause de toutes ces faussetés. Nous tentons de le faire en mettant sur pied des

We have some key special initiatives as well to deal with some key areas of concern. One is the area of those under age 12. The government felt some pressure to lower the age of criminal responsibility but it did not do so. It kept the minimum age of criminal responsibility at 12. We felt it was important to develop a strategy to provide some support about what you do with young people under the age of criminal responsibility who are committing acts that might be offensive or a danger to others. We developed an under-12 strategy.

The other area where we directed attention was in relation to the Aboriginal issues. Senator Grafstein mentioned this earlier. This is a key problem for us. There is an over-representation of Aboriginals in the youth justice system as in the adult system. One of the tenants of the Speech from the Throne was to reduce the rates of Aboriginal incarceration over a generation. We are keen to do it faster than that, if we can. We have been looking at community infrastructure projects, capacity building and ways to try to build on the good examples that are working for Aboriginals in the youth justice system now.

[Translation]

The renewal of the youth justice system is a comprehensive multisectoral initiative with an emphasis on key areas: prevention, significant consequences, rehabilitation and social reintegration.

The general objectives of the renewal initiative are the following: reducing youth crime; an equitable, effective and separate youth justice system; reduced recourse to the official justice system; reduced recourse to incarceration; improvement of rehabilitation and social reintegration; a more comprehensive approach to the problems related to youth offences and greater confidence in the youth justice system.

[English]

When we looked at the legislative framework, we were struck with two perplexing issues that really underpinned the direction of the new legislation. One was: Why does Canada, a normally fair and tolerant society, incarcerate its youth at higher rates than any other western country? The second one was: Why does Canada not ensure that fundamental principles limiting and safeguarding the use of the criminal law, like proportionality, restraint and rights, are more vigilantly applied in relation to youth?

Both inappropriate paternalistic and punitive orientation seem to contribute to high youth incarceration rates and the overreaching of criminal law into lives of Canadian youth. Despite evidence suggesting that deterrence does not work and that community-based sentences are as or more effective than custodial ones, some

programmes d'éducation juridique et en organisant des campagnes d'information.

Nous avons également lancé certaines initiatives spéciales qui portent sur les situations problématiques. L'une d'entre elles est la question des jeunes de moins de 12 ans. Le gouvernement a subi certaines pressions pour abaisser l'âge de la responsabilité pénale mais il ne l'a pas fait. Il a conservé l'âge minimum de la responsabilité pénale qui est de 12 ans. Nous avons estimé qu'il était important d'élaborer une stratégie prévoyant des mesures destinées aux jeunes qui n'ont pas atteint l'âge de la responsabilité pénale mais qui ont commis des actes qui peuvent être considérés comme choquants ou dangereux. Nous avons ainsi mis au point une stratégie pour les moins de 12 ans.

L'autre domaine dans lequel nous avons agi est celui des Autochtones. Le sénateur Grafstein en a parlé il y a un instant. C'est un problème important pour nous. On constate une surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pour les jeunes, comme c'est déjà le cas dans le système pour les adultes. Un des objectifs énoncés dans le discours du Trône était de réduire en une génération le nombre des Autochtones incarcérés. Nous aimerions beaucoup y parvenir plus rapidement, si cela est possible. Nous avons examiné les projets d'infrastructure communautaire, le renforcement des capacités et essayé de découvrir des façons d'étendre les programmes du système de justice pour les jeunes qui donnent de bons résultats pour les Autochtones.

[Français]

Le renouvellement du système de justice pour les jeunes est une initiative globale et multisectorielle qui a des orientations clés: la prévention, les conséquences significatives, la réadaptation et la réinsertion sociale.

Les objectifs généraux de l'initiative de renouvellement sont les suivants: la réduction de la criminalité chez les jeunes; un système de justice équitable, efficace et distinct pour les jeunes; la diminution du recours au système de justice formel; la réduction du recours à l'incarcération; l'amélioration de la réadaptation et de la réinsertion sociale; une approche plus globale à l'égard des problèmes liés aux infractions perpétrées par des jeunes et une confiance accrue dans le système de justice pour les jeunes.

[Traduction]

Lorsque nous avons examiné le cadre législatif, nous avons été confrontés à deux questions complexes sur lesquelles nous avons axé le nouveau projet de loi. La première était la suivante: pourquoi le Canada, un pays habituellement tolérant et juste, envoie-t-il en prison plus de jeunes que n'importe quel autre pays occidental? La seconde était: Pourquoi le Canada ne veille-t-il pas à ce que les principes fondamentaux qui viennent limiter et encadrer le recours au droit pénal, comme le principe de proportionnalité, le principe de mesure et les droits individuels, soient appliqués scrupuleusement aux jeunes?

Il semble que ce soit une attitude paternaliste et répressive qui explique le fort taux d'incarcération des jeunes et l'application abusive du droit pénal aux adolescents. Malgré les éléments qui montrent que la dissuasion n'est pas efficace et que les peines communautaires sont au moins aussi productives que les peines

mistakenly believe that tougher measures are needed to correct youth crime. On the other hand, others believe it is necessary to incarcerate youth for longer periods than warranted by the seriousness of the offence in order to treat the youth's problems. This results in youth being subjected to greater deprivations of liberty because they are needy, than can be justified by the nature of the offence. The new bill seeks to avoid both orientations and to promote a fair and effective youth justice system. This bill does not change the ages of criminal responsibility, nor does it increase youth sentence lengths. It also does not include adult sentencing objectives like general deterrence. Moreover, this bill precludes criminal sanctions from being applied for social welfare purposes, while allowing for referral to child protection authorities for assessment and limits any deprivation of liberties by the seriousness of the offence. It builds into the important concept of proportionality and all interventions dealing with young people.

I should now like to run through some of the key changes included in the legislation. First, it is now a principle-driven approach to youth justice. Many had complained that the Young Offenders Act had a set of principles that conflicted with each other and did not establish themselves in some sort of hierarchy. We hope that this bill now contains a consistent set of principles. These are set out in the preamble and in the declaration of principles that set out unique attributes and protections of the youth justice system. This new legislation effectively reverses JJM by establishing a hierarchy of principles and by limiting the intervention of criminal law power to what is fair and proportional to the seriousness of the offence. We attempted to have a targeted approach of the criminal law power so that serious violent crime is to be treated seriously and constructively, and the majority of less serious crime is to be dealt with that in a fair, effective and efficient manner — usually outside of custody and often outside of the justice system altogether.

The essentially contains a de-judicialization and a de-incarceration strategy. We want fewer young people exposed to the criminal law and fewer young people ending up in custody. To achieve this, as our colleague from Statistic Canada's numbers reveal, you have to deliver the front end of the system. The rate of the young people that tends to get custody is dependent on the number of young people who come into the courthouse and who are found guilty. About 30 per cent of those found guilty end up with custody dispositions.

We need to deliver the front end of the system by encouraging more effective and more immediate ways of dealing with the great preponderance of youth crime. We have done this by building in extra-judicial measures at the front end of the system. We no longer call them "alternative measures," which would see them as

privatives de liberté, il y a des personnes qui sont encore convaincues qu'il faut adopter des mesures encore plus sévères pour lutter contre la délinquance juvénile. D'un autre côté, il y en a qui estime qu'il est nécessaire de prolonger la période d'incarcération des adolescents au-delà de ce que justifierait la gravité de l'infraction commise de façon à pouvoir traiter le jeune. Avec une telle approche, les jeunes qui connaissent certains problèmes sont privés de leur liberté pendant des périodes supérieures à ce que justifierait la nature de l'infraction commise. Le projet de loi tente d'éviter ces deux écueils et de mettre en place un système de justice pour les jeunes équitable et efficace. Il ne modifie pas l'âge de la responsabilité pénale et n'augmente pas non plus la durée des peines imposées aux adolescents. Il ne fait pas appel non plus aux objectifs qui sous-tendent la détermination des peines pour les adultes comme la dissuasion générale. En outre, ce projet de loi écarte toute possibilité d'utiliser des sanctions pénales à des fins de protection de la jeunesse, tout en aménageant le renvoi des jeunes à des programmes de protection de jeunesse à des fins d'évaluation et il introduit une proportionnalité entre la privation de liberté et la gravité de l'infraction. Il met en oeuvre la notion importante de proportionnalité pour toutes les mesures prises à l'égard des adolescents.

J'aimerais maintenant passer en revue les principales modifications que contient le projet de loi. Premièrement, nous avons façonné une justice pour les jeunes qui s'inspire d'un certain nombre de principes. On a souvent reproché à la Loi sur les jeunes contrevenants d'énoncer une série de principes contradictoires et non structurés. Nous espérons que ce projet de loi énonce un ensemble de principes cohérents. On les retrouve dans le préambule et dans la déclaration de principes qui expose les caractéristiques particulières du système de justice pour les adolescents et qui décrit les protections prévues. Ce projet de loi renverse en fait l'arrêt JJM parce qu'il établit un ensemble de principes structurés et limite l'application du droit pénal à ce qui est juste et proportionnel, compte tenu de la gravité de l'infraction. Nous avons tenté d'adopter une approche ciblée au recours au droit pénal de façon à ce que les infractions graves et avec violence soient traitées de façon rigoureuse et constructive et que la majorité des infractions mineures reçoivent un traitement équitable et efficace, habituellement sans entraîner le placement sous garde et bien souvent, sans que les tribunaux n'interviennent.

Ce projet de loi met essentiellement en oeuvre une stratégie de déjudiciarisation et de désincarcération. Nous voulons que moins d'adolescents soient traduits devant les juridictions pénales et que moins d'adolescents soient placés sous garde. Pour y parvenir, comme le montrent les chiffres qu'a fournis mon collègue de Statistique Canada, il convient d'intervenir au cours de la phase initiale du processus. Le nombre des adolescents détenus dépend du nombre des adolescents qui sont jugés et déclarés coupables. Trente pour cent environ des adolescents déclarés coupables font l'objet d'un placement sous garde.

Il nous faut agir au cours de la première étape du processus et encourager les intervenants à utiliser des moyens plus efficaces et plus rapides à l'endroit de l'immense majorité des actes de délinquance juvénile. Nous y sommes parvenus en introduisant les mesures extrajudiciaires dès la première étape du processus. Nous

an alternative to the main bill, which is proceeding to court. We call it an "extra-judicial measure" or sanction. They must pass through that gate before getting into the system. It requires police officers to make a determination that a number of alternatives are not appropriate to hold the young person accountable before they can lay the charge. Those alternatives include a referral of a young person to another agency in the community, a warning, a caution or a program of extra-judicial sanctions that are very much based on the alternative measures programs that exist now. There is a greater effort to deal with things at the front end of the system.

There have been significant changes to the judicial processes. The major one, in my mind, is that young people are no longer going to be transferred into the adult system for trial. Previously under the YOA, young people who are charged with serious offences and sometimes less serious offences, can be subject to a transfer proceeding where, on the basis of that charge, they can be transferred into the adult system and stand trial before the adult courts where they would lose their age-appropriate due process protections merely on the basis of charge laid against them. This was not consistent with the protection of age-appropriate due process and that the appropriate forum to deal with all youth crime is the youth courts, where there are certain guaranteed additional protections like the right to counsel, the right to privacy, and other things we think are important to give young people a fair chance when the criminal law power is being brought against them.

The test has been changed for transfer. It is no longer adequacy of the rehabilitative prospects in various systems, but it is whether the youth sentence is adequate to hold a young person accountable.

In certain limited circumstances, it is possible for a judge in youth court to impose an adult sentence, but there would have to be a trial on the facts; the young person would have to be found guilty; and then a determination would have to be made. Either the young person's counsel could rebut the presumption, if it was a very serious offence, or the Crown could try to make the case that an adult sentence is appropriate. In either case, the test at the end of the day is the same — the adequacy of the youth justice sentence to hold the young person accountable.

Senators had some concerns with the presumptions when they were first brought in. We have been tracking them closely to find out the effect of the presumptions on the transfers into the adult system. We think these provisions may have a lessening effect because they will happen at the end of the day.

There are several cases that I hope you will hear about. One involves Cammy, a 15-year-old who offended, waited two years for the transfer application to be heard and then lost the transfer application. She had been charged with either first- or second-de-

ne parlons plus de mesures de rechange qui seraient considérées comme une alternative à la méthode normale, à savoir le dépôt d'accusations. Nous parlons de mesures ou de sanctions extrajudiciaires. Les adolescents doivent passer par cette étape avant d'être traduits devant les tribunaux. Cela oblige les policiers à décider que les mesures prévues ne suffisent pas à faire répondre de ses actes l'adolescent concerné avant de pouvoir déposer des accusations contre lui. Ces mesures comprennent l'avertissement, la mise en garde ou le renvoi de l'adolescent à un organisme communautaire ou à un programme de sanctions extrajudiciaires qui s'inspire beaucoup des programmes de mesures de rechange actuels. On s'efforce davantage de régler les problèmes dès l'étape initiale du processus.

Le processus judiciaire a également subi des changements importants. Le principal, d'après moi, est que les adolescents ne seront plus renvoyés devant les tribunaux pour adultes. Auparavant, aux termes de la LJC, les adolescents qui étaient accusés d'avoir commis des infractions graves, et parfois des infractions moins graves, pouvaient être renvoyés, en fonction des accusations portées, devant les tribunaux pour adultes et être jugés par eux, sans bénéficier de garanties procédurales adaptées à leur âge, en raison de la nature des accusations portées contre eux. Cette approche n'était pas compatible avec les garanties procédurales qu'exigent l'âge de ces adolescents, ni avec le fait que l'instance appropriée pour juger les actes de délinquance juvénile sont les tribunaux pour adolescents, qui accordent à ces derniers certaines garanties supplémentaires comme le droit aux services d'un avocat, le droit au respect de la vie privée, et d'autres choses dont ont besoin, d'après nous, les adolescents lorsqu'on utilise à leur endroit le droit pénal.

Le critère applicable en matière de renvoi a été modifié. Ce n'est plus le caractère adéquat des programmes de réinsertion sociale offerts par les divers systèmes qui est déterminant mais la question de savoir si la peine prévue pour les jeunes est suffisante pour faire répondre l'adolescent de son comportement délictueux.

Dans certaines circonstances limitées, le juge du tribunal pour adolescents peut imposer une peine pour adulte, mais uniquement après avoir tenu un procès, après avoir déclaré l'adolescent coupable et avoir ensuite pris une décision en ce sens. L'avocat de l'adolescent peut tenter de réfuter la présomption applicable en cas d'infraction très grave et la Couronne peut tenter de démontrer qu'une peine pour adulte est appropriée en l'espèce. Dans l'un et l'autre cas, le critère applicable est le même: la peine prévue par le système de justice pour les jeunes est-elle suffisante pour faire répondre l'adolescent de ses actes?

Certains sénateurs ont manifesté quelques préoccupations au sujet des présomptions, au moment où elles ont été mises en place. Nous avons suivi de près cet aspect en vue de déterminer quel serait l'effet de ces présomptions sur les renvois dans le système des adultes. Nous pensons que ces dispositions vont entraîner une diminution du nombre des renvois parce qu'elles ne s'appliquent qu'à la fin du processus.

Il y a plusieurs affaires dont vous allez, je l'espère, entendre parler. L'une concerne Cammy, une adolescente de 15 ans qui a commis une infraction, a attendu pendant deux ans l'audition de la demande de renvoi et dont le tribunal a ordonné le renvoi. Elle a

gree murder. By the time the facts were presented, the charge had been reduced to manslaughter. That sentence length could have been easily handled by the change of youth penalties in the youth justice system. That was no longer an option. She was given an adult penalty which she began serving in a provincial adult facility. She was then transferred to Saskatchewan Penitentiary, which is a largely male adult penitentiary. That had serious and devastating effects for the individual and her case highlights some of the problems.

Correctional Services Canada, on the test that existed then, explained that they had some good programs for Aboriginal women — which is true — including the healing lodge and a variety of other things. That does not mean every individual will get access to those particular programs and she did not. She was consequently dealt with in a harsh manner given the seriousness of the offence. I raise this case as an example of how these provisions can make a difference.

Some senators also raised concerns about protections in relation to the admissibility of statements. I wanted to re-emphasize that young people in the youth justice system enjoy additional protections. The Charter is the baseline. Young people would not get less protection than what is in the Charter.

We recognize there is a real problem with taking statements — which are essentially confessions — from young people in the police stations. They are not as adept as adults. Anyone would feel a certain amount of pressure when being questioned by the police, but young people do not think ahead and they will plead to just about anything in order to perhaps get home before dinner and hope that their parents did not notice or whatever. We are not entirely sure why they plead or confess to certain things.

This legislation builds in many protections around when statements can be made and when they can be admissible. There was a concern about clause 146.6 and whether technical breaches could relate to a right to counsel. Right to counsel is not considered to be a technical breach. The police had concerns about all the built-in protections and, in some jurisdictions, they used forms that were 11 pages long to ensure statements were freely given and met all the requirements. On some occasions, the accused might initial 10 of the 11 pages, intending that the statement is to be admitted, but missing a page would be considered a technical glitch excluding the statement on what was considered a loophole. That created a bad impression for the police and for victims and for young people who intended to give a statement but then found it was not admitted.

été accusée de meurtre au premier ou au second degré. Au moment où les faits ont été présentés, l'accusation a été réduite à homicide involontaire coupable. La durée de la peine correspondant à cette infraction aurait facilement pu prendre la forme d'une peine pour adolescent prononcée par un tribunal pour adolescents. Cela n'était plus possible. Elle a reçu une peine pour adulte qu'elle a commencé à purger dans un établissement provincial pour adultes. Elle a ensuite été transférée au pénitencier de la Saskatchewan, où sont incarcérés principalement des détenus adultes. Cette décision a eu des effets dévastateurs sur cette personne et son cas a fait ressortir un certain nombre de problèmes.

Le Service correctionnel du Canada a expliqué que, d'après les critères applicables à l'époque, il existait d'excellents programmes pour les femmes autochtones, ce qui est exact, notamment des pavillons de ressourcement et d'autres choses de ce genre. Cela ne veut pas dire que tous les détenus ont accès à ces programmes, et cet accès lui était refusé. Elle a donc été traitée de façon rigoureuse, conformément à la gravité de l'infraction commise. Je mentionne cette affaire pour montrer que ces dispositions pourraient entraîner des résultats très différents.

Certains sénateurs ont également exprimé quelques inquiétudes à l'égard des protections procédurales applicables aux déclarations. Je tiens à souligner de nouveau que les adolescents bénéficient de protections supplémentaires. La Charte correspond à un minimum. Les adolescents ne peuvent bénéficier de garanties moins efficaces que celles que prévoit la Charte.

Nous reconnaissons que les déclarations que font les adolescents aux policiers «qui sont en fait des confessions» soulèvent un problème réel. Les adolescents ne sont pas aussi avertis que les adultes. Toute personne interrogée par la police est incitée à parler mais les adolescents ne réfléchissent pas beaucoup et ils sont prêts à plaider coupable à n'importe quoi pour peut-être pouvoir rentrer chez eux avant le souper, en espérant que leurs parents ne s'apercevront de rien. Nous ne savons pas vraiment pourquoi ils plaident coupables à certaines accusations.

Le projet de loi introduit de nombreuses garanties qui touchent le moment où il est possible de faire une déclaration et leur admissibilité. L'article 146.6 a suscité certaines questions, notamment celle de savoir si les irrégularités techniques pouvaient toucher le droit de consulter un avocat. Le droit aux services d'un avocat n'est pas susceptible de faire l'objet d'une irrégularité technique. Les policiers étaient préoccupés par toutes ces protections et dans certaines provinces, ils utilisaient des formulaires de 11 pages pour être sûrs que les déclarations faites étaient volontaires et répondaient à toutes les conditions. Il est parfois arrivé que l'accusé signe 10 des 11 pages, parce qu'il voulait que sa déclaration soit admissible, mais que le fait qu'il ait oublié une page était considéré comme une irrégularité technique ayant pour effet d'exclure la déclaration; il est compréhensible que certains aient vu là une faille de la loi. Ce résultat n'était satisfaisant ni pour la police, ni pour les victimes, ni pour les adolescents qui voulaient faire une déclaration mais qui constataient que celle-ci n'était pas admissible.

We allow some judicial discretion — some flexibility — to admit statements in very limited circumstances. It has to be a technical breach. The Canadian Bar Association, among others, thought the original test should be strengthened. We did that by ensuring that the test was the additional protection provided in the youth justice system and not something less than that. We think there is a fairly strong protection for young people around giving statements.

Another key change is in the area of sentencing principles. In your binders at tab 9 there is some background material setting out the statistical issues and concerns that prompted some of the changes. The sentencing principles were one key prompt. There was a clear lack of proportionality in the sentences being given to young people. Our numbers suggested that, for many common offences, young people's sentences were actually longer than what adults were receiving in similar circumstances.

A youth justice system is intended to be a mitigated accountability system, so that a young person's measured accountability at 14 is not supposed to be the same as at 40. Youth are on a learning curve. They are making mistakes. Their judgment is not as good. Their sentences are generally supposed to be lower than what adults would receive but they were not. One of the key things that we built in was a notion of proportionality. We set a limit that the youth sentence must be shorter than what an adult would normally receive in similar circumstances. We are hoping that we are capping the length of the sentences in a way that is proportional to the seriousness of the offence and consistent with what others have received.

We have extended some of the sentencing options, particularly since we are encouraging alternatives to custody in this legislation. We wanted to make sure there were some higher-end sentences that provided some supervision and security in the community for some of the higher-end kids.

We have included attendance programs and intensive support and supervision sentences. There is also a deferred custody provision which allows — even if they get through all the hurdles that preclude custody sentences being met — an option for the young person to serve that sentence in the community until they breach one of the strict conditions. There are many opportunities in the sentencing options to allow young people to serve their sentences in the community. The literature is strong on this area. Community-based sentences tend to be more effective than custodial sentences. Custodial sentences do more damage generally, damage that is not easy to overcome once young people have learned negative things from other incarcerated young people.

Nous avons attribué aux juges une certaine discrétion, une certaine souplesse, pour qu'ils puissent admettre des déclarations irrégulières dans certaines circonstances très limitées. Il faut qu'il s'agisse d'une irrégularité technique. L'Association du Barreau canadien, notamment, pensait qu'il y avait lieu de renforcer le critère original. C'est ce que nous avons fait en accordant aux adolescents des garanties supplémentaires. Nous estimons que les adolescents sont bien protégés lorsqu'ils font des déclarations.

Nous avons apporté un autre changement important qui touche les principes applicables à la détermination de la peine. Vous trouverez à l'onglet 9 de vos classeurs, des documents d'information qui contiennent certaines données statistiques et exposent les questions qu'elles soulevaient et qui nous ont amenées à apporter certains changements. Les principes de la détermination de la peine ont été une des principales raisons de ces changements. Il était manifeste que les peines imposées aux adolescents ne respectaient pas le principe de la proportionnalité. Nos chiffres indiquent que, pour la plupart des infractions mineures, les adolescents se voyaient imposer des peines qui étaient plus sévères que celles qu'on aurait infligé à des adultes dans des circonstances comparables.

Le système de justice pour les jeunes doit tenir compte du fait que les adolescents n'assument qu'une responsabilité atténuée et qu'on ne peut exiger qu'un jeune de 14 ans réponde de ses actes comme le ferait un homme de 40 ans. Les adolescents sont en période d'apprentissage. Ils commettent des erreurs. Leur jugement n'est pas très sûr. D'une façon générale, leurs peines devraient être moins sévères que celles que l'on imposerait aux adultes mais ce n'est pas ce qui se passait. Nous avons donc insisté sur la notion de proportionnalité. Nous avons exigé que la peine imposée à un adolescent soit plus courte que celle que recevrait normalement un adulte dans des circonstances semblables. Nous espérons qu'en prévoyant une durée maximale pour les peines, la peine choisie demeurera néanmoins proportionnelle à la gravité de l'infraction et conforme aux peines qui ont été imposées à d'autres.

Nous avons étoffé certaines options en matière de peine, en particulier pour encourager les mesures de rechange aux peines privatives de liberté. Nous voulions prévoir des peines plus rigoureuses, accompagnées de surveillance et de mesures de sécurité, susceptibles d'être purgées dans la collectivité pour les jeunes particulièrement dangereux.

Nous avons également prévu des programmes de présence et des mesures de soutien et de surveillance intensives dans l'exécution des peines. Le projet de loi contient également une disposition concernant le report du placement sous garde qui donne au jeune, même lorsque la Couronne a franchi tous les obstacles qui s'opposent à l'imposition d'une peine privative de liberté, la possibilité de purger sa peine dans la collectivité tant qu'il ne viole pas une des conditions rigoureuses dont elle est assortie. Il existe de nombreuses options qui permettent à un adolescent de purger sa peine dans la collectivité. La recherche est claire sur ce point. Les peines communautaires sont dans l'ensemble plus efficaces que les peines privatives de liberté. Celles-ci nuisent davantage aux adolescents, elles ont un effet négatif qu'il est difficile de contrer une fois que l'adolescent a

We provide for a new type of custody sentence, which is a custody and supervision sentence. That is a basic sentence and it is a key change. It requires a period of supervision in the community following all periods of custody. One of the weaknesses of the Young Offenders Act is that there was not a required or legislated re-integration strategy. Many young people would serve a custody sentence and then be out the door without any support in the community or any plan to reintegrate the person successfully at a vulnerable stage in his or her development.

We have built in a requirement that all periods of custody will be followed by periods of supervision and support in the community. That is a key difference between this piece of legislation and the Young Offenders Act. There is also the provision for young people to be held apart from adults with possible transfers to adult court that are age-related.

We also have a new type of custody sentence, a heavily federally funded sentence, which is the intensive rehabilitative custody sentence. This is to be a therapeutically oriented custody sentence for the most violent and troubled youth. This is a real effort to come up with a therapeutic plan that is designed to try and reduce the violence and overcome some of the problems that precipitated the young person's violent behaviour.

We are encouraging a much more inclusive youth justice system in a variety of ways. There is an expanded mandate for youth justice committees. Many jurisdictions have extensive youth justice networks, particularly Alberta and Manitoba; others have quite limited justice committees. The Attorney General can strike a youth justice committee to determine whether the provisions of the legislation are adequate to ensure that young people's rights generally have been respected in the system. It provides greater opportunities to make sure that there are opportunities to see if there are problems and address them early as the legislation is being implemented.

We have also built in the possibility of conferencing at all major decision points in the system. A conference can take different forms. We had really envisioned two types. One type would be a case conference whereby a judge would bring together, for example, a caseworker and, if the young person is already a ward of the Children's Aid Society, others who have an active interest in the young person's care. These people could provide advice about placement, about conditions and probation that might work well for that young person as well as provide greater insight into the individual's problems and what might be an effective sentence.

appris toutes les choses antisociales que lui enseignent les autres détenus.

Nous avons mis en place un nouveau type de peine privative de liberté, à savoir l'ordonnance de garde et de surveillance. C'est une peine essentielle qui représente un changement important. Le projet de loi exige que tous les placements sous garde soient suivis d'une période de surveillance au sein de la collectivité. Une des faiblesses de la Loi sur les jeunes contrevenants est qu'elle ne prévoyait pas de stratégie visant à faciliter la réinsertion du jeune. Il arrivait souvent qu'un adolescent purge une peine privative de liberté et qu'il se retrouve ensuite lâché dans la collectivité sans aucun soutien ni sans aucun plan pour réintégrer la société, alors qu'il se trouve à une étape de son développement où il est particulièrement vulnérable.

Nous avons fait en sorte qu'il soit obligatoire de faire suivre le placement sous garde d'une période de surveillance et de soutien au sein de la collectivité. C'est là une des différences essentielles qui existe entre ce projet de loi et la Loi sur les jeunes contrevenants. Il y a également la disposition qui exige que les adolescents soient détenus à l'écart des adultes en prévoyant toutefois la possibilité de les renvoyer devant les tribunaux pour adultes si l'âge de l'adolescent l'autorise.

Il a également un nouveau type de peine privative de liberté, une peine dont la mise en oeuvre est lourdement financée par le gouvernement fédéral, à savoir la peine de garde en vue de mesures de réadaptation intensives. C'est une peine privative de liberté de nature thérapeutique destinée aux jeunes les plus violents et les plus perturbés. Nous avons vraiment tenté de concevoir un projet thérapeutique capable d'atténuer les comportements violents et de résoudre certains problèmes qui sont à l'origine de ce comportement chez les adolescents.

Nous visons à favoriser un système de justice pour les jeunes qui soit beaucoup plus rassembleur. Les comités de justice pour la jeunesse ont vu leur rôle élargi. Plusieurs provinces et territoires ont des réseaux de justice pour les jeunes très étendus, en particulier l'Alberta et le Manitoba. D'autres n'ont créé que quelques comités de justice. Le procureur général peut établir un comité de justice pour la jeunesse et le charger d'examiner si les dispositions de la loi permettent d'assurer le respect des droits des adolescents. Ce projet de loi donne aux intéressés les moyens de déceler les problèmes et d'y répondre dès que le projet de loi sera mis en oeuvre.

Nous avons également introduit la possibilité de créer des groupes consultatifs qui peuvent participer à toutes les décisions importantes prises au cours du processus. Un groupe consultatif peut prendre plusieurs formes. Nous avons envisagé en fait deux types. Le premier permettrait au juge de réunir tous les intéressés, par exemple, le travailleur social et, si l'adolescent a déjà été pris en charge par les services de protection de la jeunesse, les personnes qui s'intéressent activement à l'adolescent. Ces personnes pourraient fournir des conseils sur le renvoi à un organisme communautaire, sur les conditions d'une ordonnance de probation qui serait susceptible de donner de bons résultats pour cet adolescent, et elles seraient en mesure de donner un autre éclairage aux difficultés qu'éprouve l'adolescent et de proposer une sentence qui serait efficace.

The other type is a type that may take a variety of forms — whether it is a circle sentence or a family group conference — which invite a broader participation, including the victim, the young person, the young person's family, supporters of the young person and supports of the victim to get together to discuss the event and to come up with advice on what might be an appropriate measure of accountability that should be brought to bear for the young person.

We think this is key because in many cases the young person in the court system is a passive player and does not have an active role. Their views are not sought. They do not have an opportunity to say what types of conditions might work well for them and to give their assessment of what they would like to do to try to repair some of the harm that was caused by the offence they committed. This provides an opportunity for young people to have an active voice in how the youth justice system is being brought to bear against them. We think that encourages them to find it effective and meaningful.

Those are some of the key elements of the legislation, although there are many changes, and we would be happy to answer any questions on any of the specific elements. Before we get to the questions, maybe I could run through some of the key elements of our implementation strategy which are important in terms of actually changing the way youth justice is delivered in Canada.

Some of the key elements are the financial arrangements with the provinces and the territories. Part of our problem when the Young Offenders Act was introduced is that we embarked on a 50-50 open-ended cost sharing, which meant that those jurisdictions that used custody, which is an expensive type of sentence, got the lion's share of the 50 per cent dollars that were being offered. It created a funding and policy inequity: Our policy objectives, which were to keep young people out of the system and out of custody, were being undermined by a funding arrangement which had the reverse effect and provided many resources for custodial options. We sought to reverse that to ensure that our fiscal incentives were lining up with our policy directives.

Two types of financial agreements are available to the provinces. Mr. Marceau is the authority on this, and he will answer those questions. They are either priority-based funding agreements or results-based funding agreements. This is a way of ensuring that the federal policy objectives are helping to be delivered through the fiscal framework. There was a lot of federal-provincial consultation in developing the funding priorities and a lot of agreement on what those priorities are in terms of keeping young people out of custody and out of the youth justice system. We are making good progress on those elements with a few notable exceptions.

We have also provided support to the provinces to assist them with the implementation of the legislation. This is to help them reorient their systems to the new legislation, and there are key categories of resources that are being made available to provinces and territories to assist them. One key one is in the area of training, so that we make resources available so they can ensure

L'autre type pourrait prendre des formes très diverses, celle d'un cercle de détermination de la peine ou d'un groupe familial, et réunir davantage de participants, notamment la victime, l'adolescent, la famille de l'adolescent, les personnes qui soutiennent l'adolescent, celles qui soutiennent la victime, pour qu'elles parlent de la situation et fournissent leur avis sur la façon dont l'adolescent pourrait rendre compte de ses actes.

C'est là, d'après nous, un point essentiel parce que bien souvent, les adolescents ne jouent qu'un rôle passif dans le système judiciaire et ils ne peuvent jouer un rôle actif. On ne demande pas leur avis. Ils n'ont pas la possibilité de mentionner le genre de conditions qui seraient appropriées dans leur cas, ni d'expliquer ce qu'ils aimeraient faire pour tenter de réparer les dommages qu'ils ont causés. Cela fournit aux adolescents la possibilité de jouer un rôle actif dans la façon dont s'applique à leur endroit le système de justice pour les jeunes. Cela les inciterait à juger ce système de façon plus positive.

Je vous ai décrit un certain nombre d'éléments essentiels du projet de loi, et il y en a beaucoup d'autres, et nous sommes prêts à répondre aux questions que vous pourriez poser sur certains éléments particuliers. Avant de passer aux questions, j'aimerais décrire les principaux éléments de notre stratégie de mise en oeuvre qui vont jouer un rôle important pour changer la façon dont la justice pour les jeunes est appliquée au Canada.

Il y a, parmi ces éléments essentiels, les ententes financières conclues avec les provinces et les territoires. Un des problèmes que nous avons eus avec la Loi sur les jeunes contrevenants est que nous nous sommes lancés dans un partage égal des coûts non plafonnés, ce qui veut dire que les provinces et les territoires qui avaient recours au placement sous garde, un type de peine particulière coûteux, ont obtenu la plus grosse part des sommes consacrées à ce secteur. Cette méthode a eu des effets pervers sur le financement et sur la réalisation de nos objectifs: nos objectifs étaient axés sur la déjudiciarisation et la désincarcération mais les arrangements financiers avaient l'effet contraire et affectaient des ressources très importantes aux solutions privatives de liberté. Nous avons tenté de renverser cette tendance et de veiller à ce que nos incitations financières soient compatibles avec nos objectifs.

Deux types d'ententes financières sont offerts aux provinces. M. Marceau est le spécialiste de cette question et il répondra à ce sujet. Il y a les ententes de financement axées sur les priorités et les ententes axées sur les résultats. Nous souhaitons de cette façon que le cadre financier facilite la réalisation des objectifs fédéraux. Nous avons procédé à de nombreuses consultations fédérales-provinciales pour définir les priorités en matière de financement et nous en sommes arrivés à un accord général sur la nature de ces priorités qui consistent à viser la déjudiciarisation et la désincarcération. Nous avons réalisé des progrès importants sur ces deux points, à part quelques exceptions notables.

Nous avons également fourni un appui aux provinces pour faciliter la mise en oeuvre de la nouvelle loi. Il s'agissait de les aider à réorienter leur système et nous mettons à la disposition des provinces et des territoires des ressources destinées aux secteurs clés. Un de ces secteurs est celui de la formation; nous leur fournissons des ressources pour que leur personnel et les

their workforce and those that are delivering the youth justice legislation will be trained and ready for the new system. One is an implementation support, so these are things like changing forms and policy manuals and procedure manuals to prepare for the new legislation.

Another area is to encourage partnership approaches so that they become accustomed to looking to other disciplines to help with some of the underlying problems that these young people are facing so there is not an over-reliance on the criminal law power to work in isolation to try to address those problems probably in an inappropriate way.

We are also providing some information for information systems. Instead of requiring the legislation be provided, we are helping them to improve their systems to make it easier for the data to be collected and to be provided to the Canadian centre and for other data needs.

We also have a new category for reintegration and to help them plan for the new provisions — quite a big systemic change — around providing support for young people reintegrating into society after a period of custody. We also have some resources that we are expending ourselves in terms of developing explanatory materials and to try to facilitate the operationalization of the bill. It is a long bill, and it is complicated, but when it is explained based on the various parties' roles you can get it in a clear manner. We are trying to provide explanatory materials that will be of assistance to all those who need training and explanation on the provisions of the bill and how they are intended to work.

We are working particularly closely with key audiences or groups in the system. The first one has been the police. We need to deliver the front end of the system if we are going to make any significant changes in the youth justice system, and police officers are key players in that. We have done a number of things to try to work with the police. We have rewarded innovative approaches that police have taken with young people and provided opportunities for trainers to get together and figure out what types of materials would be useful for them. We have provided a forum where police meet with community officials and community supports so they can get a sense that there is a broad range of community volunteers and programs and others who are anxious to support these young people in trouble, and that there are alternatives to the formal system.

We are working at cultivating partnerships, not only with the police and judges, but also with a whole range of others — including other federal departments — to try to break down silos. We are working very closely with, for example, Canadian Heritage on the role of the arts and recreation sector in trying to stimulate and support pro-social conduct among adolescents with behaviour problems. We are HRDC on their homelessness initiative to see if we can come up with some supports for young people who have particular housing needs and who are in trouble

responsables de la mise en oeuvre de la loi sur la justice pour les jeunes connaissent bien le nouveau système et soient en mesure de l'utiliser. Il y a aussi l'appui à la mise en oeuvre, qui porte sur la modification des formulaires, des directives et des manuels de procédure pour tenir compte des nouvelles dispositions.

Nous avons également le souci d'encourager l'établissement de partenariats pour que les provinces et les territoires s'habituent à consulter d'autres disciplines pour essayer de régler les problèmes sous-jacents que connaissent ces jeunes et pour ne pas trop dépendre du droit pénal qui, à lui seul, n'est pas l'outil approprié pour apporter des solutions.

Nous leur transmettons également des renseignements pour leurs systèmes d'information. Au lieu d'exiger qu'ils fournissent ce que prévoient les nouvelles dispositions, nous les aidons à améliorer leurs systèmes pour qu'il leur soit plus facile de rassembler les données en vue de les fournir au centre canadien et aux autres organismes intéressés.

Nous avons également une nouvelle catégorie qui touche la réinsertion sociale et qui est destinée à les aider à planifier la mise en oeuvre des nouvelles dispositions — qui représentent un changement systémique très important — qui prévoient la fourniture d'un soutien aux adolescents qui veulent se réintégrer dans la société après une période d'incarcération. Il y a également des sommes que nous dépensons nous-mêmes pour élaborer des documents explicatifs et pour essayer de faciliter l'opérationnalisation du projet de loi. C'est un projet de loi long et compliqué mais il n'est pas difficile à comprendre lorsqu'il est présenté en fonction des divers acteurs et de leurs rôles. Nous essayons de fournir des documents explicatifs qui vont être utiles à tous ceux qui vont recevoir une formation pour être en mesure de mettre en oeuvre les dispositions du projet de loi.

Nous travaillons étroitement avec les auditoires et les groupes clés du système. Le premier a été les services de police. Il faut agir à l'étape initiale du processus si l'on veut modifier réellement le système de justice pour les jeunes, et les agents de police jouent un rôle clé à ce moment-là. Nous avons fait un certain nombre de choses pour essayer de travailler de concert avec la police. Nous avons récompensé les approches novatrices adoptées par les services de police à l'endroit des adolescents et donné à leurs agents de formation l'occasion de se réunir en vue de déterminer le genre de documents qui leur seraient utiles. Nous avons fourni un cadre dans lequel les services de police ont rencontré des représentants de la collectivité et d'organismes de soutien pour que les agents de police aient une idée de tous les programmes et possibilités qu'offre la collectivité, pour qu'ils sachent qu'il y a des gens qui sont prêts à aider les jeunes en difficulté et qu'il existe d'autres solutions que le système judiciaire.

Nous essayons de créer des partenariats, non seulement avec les services de police et la magistrature, mais également avec toute une série d'organismes, y compris des ministères fédéraux, pour essayer de briser l'isolement. Nous travaillons très étroitement avec, par exemple, Patrimoine Canada sur le rôle que les arts et le secteur des loisirs pourraient jouer pour stimuler une conduite sociable chez les adolescents qui ont des problèmes de comportement. Nous collaborons à l'initiative des sans-abri de DRHC dans le but de déterminer si nous ne pourrions pas accorder un soutien

with the law. This has been going well. We are also working with many non-traditional partners, including the education sector, children's mental health, child welfare authorities and a variety of others who had not previously been invited into the youth justice system and how it works. We are keen to engage them and find more constructive ways of dealing with it.

We have initiated some pilot projects that are testing innovative ways. We are evaluating our pilot systems to determine if they work or not. These are intended to be innovative. We are not anticipating that all of them will be effective. We are evaluating them to see if we can come up with some programs or options that tend to work better for certain kids or groups of kids than others.

We are also sharing knowledge, a key element for us, on research, research initiatives that we have taken. We have a number of them. Mr. Barnhorst may want to talk to you about some of the things we are doing with the multi-site studies in order to get good baseline data so we can find out what is changing and what the effects of the legislation are.

We are also working on the police discretion study that may answer some of the issues about how the police have been using their discretion and how they may be using their discretion now that we have given more encouragement and structure to the use of discretion in the new legislation.

We have also done some things that support some key elements, for example, our Aboriginal community capacity building. This has been an ongoing initiative, and one of our concerns was whether we were actually getting to the communities of need or whether we were getting proposals from communities that are good proposal writers and may actually not have the same type of youth justice problems that some of the other communities do.

We took a one-day "snapshot" of Aboriginal youth in custody. That was a collaborative effort with our provincial colleagues, where we basically did a survey of all Aboriginal youth in custody on a single day and asked them what communities they were from, what communities they were in when they committed the offence that led to their incarceration and to which communities they were proposing to return. This was done in the hopes of coming up with some key communities where we might recognize a requisite number that we can work with in order to try and address some of these youth justice problems.

Much to our surprise we discovered that this was a significant western, urban problem where we cannot look only on-reserve. There is a big problem with urban Aboriginal youth that we need to tackle, and we need to find focussed and effective ways to deal with that problem. This goes back to the point made by Senator

aux adolescents qui ont des besoins particuliers en matière de logement et qui ont des démêlés avec la justice. Ce projet se présente bien. Nous travaillons également avec de nombreux partenaires non traditionnels, notamment le secteur de l'éducation, les services de santé mentale pour les enfants, les responsables de la protection de la jeunesse et divers autres organismes qui n'avaient jamais été invités à participer au système de justice pour les jeunes et à voir comment cela fonctionnait. Nous sommes tout à fait désireux d'amener tous ces organismes à participer de façon constructive à notre action.

Nous avons démarré un certain nombre de projets pilotes qui vont mettre à l'épreuve certaines techniques novatrices. Nous évaluons les résultats obtenus grâce à ces projets. Le but recherché est l'innovation. Nous ne pensons pas que tous ces projets vont donner de bons résultats. Nous sommes en train de les évaluer de façon à déterminer s'il n'y a pas des programmes ou des options qui donnent de meilleurs résultats avec certains groupes de jeunes qu'avec d'autres.

Nous diffusons également de l'information, un élément essentiel pour nous, sur la recherche, et les initiatives de recherche que nous avons lancées. Il y en a un certain nombre. M. Barnhorst vous parlera peut-être des études effectuées sur divers sites qui vont nous fournir de bonnes données de base pour que nous puissions savoir ce qui change et quels sont les effets de la nouvelle loi.

Nous travaillons aussi sur une étude portant sur les pouvoirs discrétionnaires de la police qui va nous permettre de savoir comment les policiers ont utilisé jusqu'ici ces pouvoirs et comment ils pourraient les utiliser à l'avenir maintenant que la nouvelle loi les encourage à les utiliser et en structure l'exercice.

Nous avons également fait certaines choses qui viennent renforcer certains éléments clés, comme, par exemple, le renforcement des capacités de la communauté autochtone. C'est une initiative permanente et nous nous sommes demandés si nous rejoignons véritablement les communautés qui en ont besoin ou si les propositions que nous recevions venaient de communautés où vivaient d'excellents rédacteurs de propositions mais qui ne connaissaient peut-être pas le même type de problèmes avec les adolescents que connaissaient d'autres collectivités.

Nous avons pris un «instantané» des jeunes Autochtones placés sous garde. Nous avons fait ce travail en collaboration avec nos collègues provinciaux, et cela a consisté à faire une enquête sur tous les jeunes Autochtones se trouvant placés sous garde une journée donnée et nous leur avons demandé de quelle communauté ils venaient, dans quelle communauté ils se trouvaient lorsqu'ils ont commis l'infraction qui a entraîné leur incarcération et dans quelle communauté ils avaient l'intention de retourner. Nous souhaitons ainsi identifier certaines communautés clés où il y aurait des jeunes en nombre suffisant pour pouvoir travailler avec eux et essayer de résoudre certains problèmes que pose la justice pour les jeunes.

Nous avons été très surpris de découvrir que le problème était surtout urbain dans les provinces de l'Ouest et qu'il ne fallait pas nous limiter aux réserves. Nous devons nous attaquer aux problèmes graves que connaissent les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et découvrir des façons efficaces de les résoudre.

Andreychuk. These individuals tend to be living in poverty and without the social supports they need. We need to get in there, long before the criminal justice system provides an opportunity to do so, with some of the basic social support. We do have some public education efforts as well.

The Chairman: Could share with us that snapshot study you did? That would be of great value to the Senate committee that is presently studying Aboriginal youth and Aboriginal people who live in the cities.

Ms Latimer: It is still in draft form. We are hoping to get it to the printer and released soon. When we get it back we will be happy to provide you with copies.

Senator Grafstein: You keep referring to the youth justice court, but the bill is entitled Criminal Justice for Young People. I make that as a comment.

Ms Latimer: That is an excellent comment. It was quite deliberate in that what we are trying to do is to constrain and apply the criminal law powers as it applies to youth, and make sure it is an appropriate application of criminal law powers.

Senator Grafstein: I assumed it was a jurisdictional issue.

Ms Latimer: To some extent, yes.

Senator Grafstein: On page 8 of tab 10 your numbers for 1999 show a total of all cases in youth court is 106,000. We have had a gentleman from the Canadian Centre for Justice Statistics indicating that for the year 2000 that number has dropped from 106,600 to 100,000, even though the population has increased. In absolute and relative terms there has been a decrease in the number of cases under the existing system.

Ms Latimer: That is absolutely correct, and we are delighted to see that. The broader initiative of our Youth Justice Renewal Strategy was launched in 1999, and resources have been flowing to the provinces for at least a couple of years now to encourage alternatives. We are not sure whether it is a direct result of what we are doing, and we would not want to wrongly take credit for it, but we like the direction.

Senator Grafstein: You have heard me compliment the department about its drug court in Toronto, which has done a magnificent job but is vastly underfunded and could do more. That therapeutic model is working well.

I will turn to another subject. You have heard my comments with respect to jurisdiction, constitutional issues, and clause 61. Can you enlighten us as to whether or not clause 61 is a delegation contrary to the Supreme Court of Canada?

Cela revient à la remarque qu'a faite le sénateur Andreychuk. Ces personnes vivent dans la pauvreté et n'ont pas les appuis sociaux dont elles ont besoin. Nous devons intervenir, bien avant que le système de justice pénale le fasse, et leur apporter un soutien social de base. Nous faisons également de la formation auprès de la population.

La présidente: Pourriez-vous nous parler de l'étude sélective que vous avez faite? Ce serait extrêmement utile pour le Comité du Sénat qui examine actuellement la situation des jeunes Autochtones et des Autochtones en général vivant dans les villes.

Mme Latimer: Cette étude est encore à l'état de projet. Nous espérons pouvoir la remettre à l'imprimeur et la publier sous peu. Lorsque nous reviendrons, nous nous ferons un plaisir de vous en offrir des copies.

Le sénateur Grafstein: Vous mentionnez constamment le tribunal pour adolescents, mais je me permets de vous faire observer que le projet de loi a pour titre La Justice pénale pour les jeunes.

Mme Latimer: C'est une remarque tout à fait pertinente. Notre choix était tout à fait délibéré car ce que nous essayons de faire c'est de limiter l'application de la loi pénale aux jeunes, et de nous assurer qu'elle est appliquée de manière appropriée.

Le sénateur Grafstein: Je croyais que c'était une question de compétence.

Mme Latimer: Ça l'est effectivement, dans une certaine mesure.

Le sénateur Grafstein: À la page 8, onglet 10, vous indiquez qu'en 1999, 106 000 jeunes sont passés devant les tribunaux pour adolescents. Une personne du Centre canadien de la statistique juridique nous a dit qu'en l'an 2000, ce chiffre est tombé de 106 600 à 100 000 en dépit de l'augmentation de la population. En termes aussi bien absolus que relatifs, il y a donc eu une diminution du nombre de cas présentés dans le cadre du système actuel.

Mme Latimer: C'est absolument exact et nous sommes ravis de le constater. L'initiative plus générale que représente notre Stratégie de renouvellement relative à la justice pour les jeunes a démarré en 1999, et il y a au moins deux ans que des ressources sont mises à la disposition des provinces pour encourager l'adoption de mesures de rechange. Nous ne savons pas exactement si c'est là le résultat direct de ce que nous faisons, et nous ne prétendons nullement le revendiquer, mais nous aimons l'orientation qui a été prise.

Le sénateur Grafstein: Vous m'avez entendu féliciter le ministère à propos de son tribunal spécialisé dans les affaires de stupéfiants à Toronto, qui a fait un travail remarquable mais qui est très loin d'être doté de fonds suffisants et n'a donc pas pu en faire plus. Ce modèle thérapeutique donne de bons résultats.

Je vais maintenant changer de sujet. Vous avez entendu mes commentaires sur les affaires de la compétence, sur les questions constitutionnelles et sur l'article 61. Pouvez-vous nous dire si l'article 61 constitue ou non une délégation contraire à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada.

I thought we were to receive a written memorandum so we could examine that.

The Chairman: I asked for it but Ms Latimer gave me an oral one partway through.

Ms Latimer: The minister is anxious to fulfil the undertakings that she made when she was at the committee, and that included trying to respond to those questions.

Senator Grafstein: Should we defer our questions to her?

The Chairman: My question on constitutionality was on clause 146.6.

Senator Grafstein: My question was on clause 61.

Ms Latimer: We are happy to deal with clause 61.

Senator Grafstein: Is it a delegation or not?

Ms Paula Kingston, Counsel, Department of Justice: I believe it is important. I would suggest that we look at the Supreme Court of Canada case in *Sheldon S.*, which was referred to earlier by Senator Beaudoin. That was a 1990 case before the Supreme Court of Canada about a similar kind of provision, where the act gave to the provinces the ability to have some flexibility in how they applied certain provisions of the Young Offenders Act. That case came before the Supreme Court of Canada on a number of issues and one of them was whether or not it was an unconstitutional delegation of Parliament's authority over criminal law and procedure. The court held quite clearly in that case that it was not.

Senator Grafstein: Was that case not substantially different from this provision?

Ms Kingston: No, in our view it is not because it allows the province to make a particular determination about how they want to apply one aspect of criminal procedure. In regard to that issue the Supreme Court, in the case of *R. v. Sheldon S.*, 1990, 2 SCR, said that there is no limitation imposed by the Constitution Act, 1867, on Parliament's ability to leave the implementation of programs or questions in issue to the discretion of the provincial attorneys general. The provinces have accepted a delegation of responsibility from Parliament in respect of other areas, such as prosecutions, and the discretion to establish programs that were under issue here and, in our view, the discretion to set the age for application of the presumptive offences...

Senator Grafstein: What exactly does it say though? Read the paragraph to which you are referring.

Ms Kingston: That was it, actually. That was their conclusion on that point.

Senator Grafstein: I have not read all the cases and it has been a long time since I have looked at this, but the *Hodge* case, and the Supreme Court decisions right up until 1980 and beyond,

Je croyais que nous devions recevoir une note écrite qui nous permettrait d'examiner ce point.

La présidente: Je l'ai demandé mais Mme Latimer m'a donné une explication orale entre-temps.

Mme Latimer: La ministre tient absolument à respecter l'engagement qu'elle a pris lorsqu'elle a comparu devant le comité, qui consistait notamment à essayer de répondre à ces questions.

Le sénateur Grafstein: Serait-il préférable de lui transmettre nos questions?

La présidente: Ma question concernant la constitutionnalité portait sur l'article 146.6.

Le sénateur Grafstein: Ma question avait trait à l'article 61.

Mme Latimer: Nous sommes prêts à discuter de l'article 61.

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il délégation de pouvoir ou non?

Mme Paula Kingston, avocate, ministère de la Justice: Je crois que c'est important. Je pense qu'il serait bon d'examiner l'arrêt *Sheldon S.* de la Cour suprême du Canada, auquel le sénateur Beaudoin a fait plus tôt allusion. Il s'agit d'un arrêt pris par la Cour suprême du Canada en 1990, qui avait trait à une disposition similaire selon laquelle la loi accordait aux provinces une certaine latitude dans la manière dont elles appliquaient certaines dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants. Cette question a été portée devant la Cour suprême du Canada à plusieurs reprises; dans un cas notamment, il s'agissait de déterminer s'il était inconstitutionnel de déléguer l'autorité du Parlement en matière du droit pénal et de procédure. La Cour a clairement déclaré dans ce cas, que ce n'était pas contraire à la Constitution.

Le sénateur Grafstein: Ne s'agissait-il pas de quelque chose de fondamentalement différent de la disposition dont nous parlons?

Mme Kingston: Non, pas à notre avis, car cela permet à la province de décider de la manière dont elle veut appliquer un aspect de la procédure pénale. À cet égard, la Cour suprême, dans l'arrêt *R. c. Sheldon S.*, (1990), 2 R.C.S., a dit que la Loi sur la Constitution de 1867 ne limite pas la capacité du Parlement de laisser l'application des programmes ou des aspects problématiques à la discrétion des procureurs généraux provinciaux. Les provinces ont accepté que le Parlement leur délègue des responsabilités dans d'autres domaines, notamment les poursuites, la liberté d'établir des programmes qui posaient problème ici, ainsi que, à notre avis, celle de fixer l'âge d'application des instructions désignées.

Le sénateur Grafstein: Mais que dit exactement le texte? Lisez le paragraphe auquel vous vous réferez.

Mme Kingston: C'est précisément ce qu'il disait. C'était la conclusion.

Le sénateur Grafstein: Je n'ai pas lu tous les arrêts et il y a longtemps que je n'ai pas examiné cette question, mais l'arrêt *Hodge* et les décisions de la Cour suprême jusqu'en 1980 et même

made it clear that the criminal power could not be delegated. There is no question about that.

Ms Kingston: That is contrary to what the Supreme Court of Canada decided in *Sheldon S.* and based it on a long line of cases.

Senator Grafstein: No, there is a difference in that case, and I will read the facts, chairman, and come back. There is a difference in that case between the administration of justice that is already available within the confines of a province, as opposed to establishing different standards of criminal application in different parts of the country.

An example is — and this line of cases were clear — that there was a conflict between highway traffic summary offences and the Criminal Code. Clearly, the court said that that is not a use of delegation, implied or expressed, because the provinces had that power in any event therefore it was not an inter-delegation. It was just an exercise of a parallel power.

The Chairman: The administration of justice of the court.

Senator Grafstein: Here we are establishing something entirely different, however, which is the age made available to the Lieutenant Governor in Council of the provinces to determine at what age the Criminal Code should apply.

Ms Kingston: I refer you to the cases that are cited by the Supreme Court of Canada. They do say there is no doubt that since the decisions of the Supreme Court of Canada — and they list a number of them — starting with Canadian National Transportation Limited, 1983, that the federal parliament has jurisdiction to confer powers on provincial officials to supervise the conduct of criminal prosecutions, which is what is at stake here. There are other issues connected with that that you have raised about the regional variations and the equality provisions of the Charter, which are also addressed in this case.

Senator Grafstein: The Charter is a different question.

Ms Kingston: Right.

Senator Grafstein: I will read the case, and it is a question of argument.

The Chairman: I believe that you may well be right, Senator Grafstein. I think that the age at which youth justice applies is a substantive matter, and that cannot be delegated.

Ms Latimer: There might be a misperception here in that every young person's criminal liability outside criminal liability at age 14 and above is the same in this country. We are talking here about a presumption, whether the case would be made by the Crown or need to be rebutted by the counsel. The substantive element is any young person 14 and above — which has been the case for a long time — could be eligible for an adult penalty. We have not changed that. The presumption does not change the baseline. It just allows for some variation in who sets the presumption, in effect. The legal test at the end of the day is same one, whether the test arises through the presumption or through

après, montrent clairement qu'il n'y a pas de possibilité de délégation de compétence en matière de droit pénal. C'est indiscutable.

Mme Kingston: C'est contraire à la conclusion de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sheldon S.*; à cette occasion, la Cour s'était fondée sur une abondante jurisprudence.

Le sénateur Grafstein: Non, il y a là une différence, et je vais vous dire les faits, madame la présidente; je reviendrai ensuite à notre propos. Dans ce cas, il y a une différence entre l'administration de la justice qui existe déjà au niveau provincial et l'établissement de normes différentes pour l'application de la loi pénale dans diverses régions du pays.

Par exemple — cette série d'arrêts a clairement montré qu'il y avait conflit entre les contraventions au code de la route et les infractions prévues au Code pénal. Il est clair que la Cour a dit qu'il ne s'agit pas là d'un cas de délégation, implicite ou non, puisque de toute façon les provinces avaient ce pouvoir et qu'il n'y a donc pas interdélégation. Il s'agissait simplement de l'exercice d'une compétence parallèle.

La présidente: L'administration de la justice de la Cour.

Le sénateur Grafstein: Dans le cas présent, nous établissons cependant quelque chose d'entièrement différent, à savoir l'âge du contrevenant à partir duquel le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province peut décider de l'application des dispositions du Code pénal.

Mme Kingston: Je vous renvoie aux arrêts cités par la Cour suprême du Canada. Aucun doute n'existe depuis les décisions de la Cour — il y en a toute une liste — en commençant par l'arrêt de 1983 concernant Les Transports nationaux du Canada Limitée, que le Parlement fédéral a compétence pour conférer aux responsables provinciaux le pouvoir de superviser les poursuites pénales, et c'est précisément ce qui est en jeu ici. Vous avez soulevé d'autres questions connexes au sujet des différences régionales et des dispositions de la Charte en matière d'égalité qui sont également examinées dans cet arrêt.

Le sénateur Grafstein: La Charte est une autre affaire.

Mme Kingston: En effet.

Le sénateur Grafstein: Je lirai l'arrêt; c'est une question d'interprétation.

La présidente: Il se peut très bien que vous ayez raison, sénateur Grafstein. J'estime que l'âge auquel la justice pour les jeunes s'applique est une question de fond, et qu'il ne peut pas y avoir de délégation de pouvoir.

Mme Latimer: Nous avons peut-être ici affaire à une perception erronée de la question. En effet, la responsabilité criminelle, en dehors de ce qu'elle est à 14 ans au moins, est la même partout dans notre pays. Nous parlons ici d'une présomption, de savoir si son bien-fondé doit être démontré par la Couronne ou s'il doit y avoir réfutation par l'avocat. Le point essentiel est que tout adolescent de 14 ans au moins — ce qui est le cas depuis longtemps — pourrait être frappé d'une peine applicable aux adultes. Nous n'avons rien changé à cela. La présomption ne change rien au point de départ. Il y a simplement une certaine latitude en ce qui concerne la détermination de la

Crown application. Substantively, the age is the same and the test is the same.

Senator Grafstein: There is a world of difference between the discretion of the Crown and the application of the lieutenant governor. It is apples and oranges, but that is for argument.

I am having difficulty with the other question of *mens rea*. We have heard evidence from you that there is a difference between a youth, aged 14 say, coming in contact with the criminal justice system and someone who is older than that, say 17. You have said it. That is your testimony tonight. It is on the record.

Ms Latimer: I think I said 14 and 40.

Senator Grafstein: I did not take exact notes, but you said that when a youth comes into the criminal justice system, they automatically confess because they want to get home to their mother. They are not interested in their rights. They do not understand their rights. Yet you have provided the absence of counsel at a more crucial age in this provision. You have said that it is not a mandatory requirement for there to be independent counsel at age 14.

Ms Latimer: Actually, from age 12 up, as soon as they are eligible to have a criminal law power applied against them, they are entitled to counsel. The minimum age of criminal responsibility is 12, and all the rights accrue to them at age 12.

Senator Grafstein: But at the precise moment they go into the criminal justice system before a police officer, their first contact, they make a confession. They are not able to articulate in their mind a *mens rea*.

Ms Latimer: There are huge protections around the statement provisions with respect to children because of that, and they have huge rights to counsel at all stages. The admissibility of statements for young people is limited because of that, because the protections are so pronounced, and they should be because they are more vulnerable in this system. That is why this bill does provide for greatly enhanced rights.

Senator Grafstein: The basic question then is, do you think that someone at 14 is able to have a state of mind dealing with *mens rea* in the same way that a young person that is say 17?

Ms Latimer: The capacity tests usually have two elements. They have to understand that the behaviour is wrong, and they have to understand the nature and consequences of that behaviour.

Senator Grafstein: Ignorance of the law under the code does not apply.

Ms Latimer: No.

présomption. En fin de compte, le critère juridique est le même, qu'il soit fondé sur une présomption ou que la Couronne apporte des éléments montrant que le critère s'applique. Essentiellement, l'âge est le même et le critère est le même.

Le sénateur Grafstein: Il y a un monde de différence entre le pouvoir discrétionnaire de la Couronne et son application par le lieutenant-gouverneur. Ce n'est pas du tout la même chose, mais il s'agit encore d'interprétation.

La question de l'intention criminelle me pose aussi un problème. Vous nous avez dit qu'il y a une différence entre un adolescent de 14 ans, par exemple, qui entre en contact avec le système de justice pénale et quelqu'un de plus de 17 ans, par exemple. C'est vous-même qui l'avez dit. C'était dans votre témoignage de ce soir et c'est inscrit au compte rendu.

Mme Latimer: Je crois que j'ai dit 14 ans et 40 ans.

Le sénateur Grafstein: Je n'ai pas tout noté, mais vous avez dit que lorsqu'un adolescent a maille à partir avec la justice pénale, il fait automatiquement des aveux parce que tout ce qu'il veut, c'est rentrer chez lui, auprès de sa maman. Les adolescents ne s'intéressent pas à leurs droits; ils ne les comprennent pas. Pourtant, dans cette disposition, vous n'avez pas prévu la présence d'un avocat lorsqu'il s'agit d'un adolescent qui a atteint un âge plus crucial. Vous avez dit qu'il n'est pas obligatoire qu'il y ait un avocat indépendant lorsque l'adolescent est âgé de 14 ans.

Mme Latimer: En fait, à partir de 12 ans, dès qu'ils sont passibles des dispositions de la loi pénale, ils ont droit à un avocat. L'âge minimum de la responsabilité criminelle est de 12 ans; à cet âge, l'adolescent bénéficie de tous les droits afférents.

Le sénateur Grafstein: Mais au moment précis où les adolescents ont leur premier contact avec le système de justice pénale en la personne d'un agent de police, ils font des aveux. Ils sont incapables de se représenter ce qu'est une intention criminelle.

Mme Latimer: Les dispositions relatives aux déclarations, lorsqu'il s'agit d'enfants comportent donc de très importantes mesures de protection, et à toutes les étapes du processus, ils ont droit à un avocat. L'admissibilité de leurs déclarations est limitée du fait que les mesures de protection sont très fortes, ce qui est normal car les adolescents sont plus vulnérables dans ce système. C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit des droits nettement accrus.

Le sénateur Grafstein: La question fondamentale est donc la suivante: Pensez-vous qu'à 14 ans on est capable de comprendre une intention criminelle aussi bien qu'un adolescent de 17 ans, par exemple?

Mme Latimer: Les tests de capacité comportent habituellement deux éléments. Il faut que l'adolescent comprenne que son comportement est répréhensible, et qu'il comprenne également la nature et les conséquences de ce comportement.

Le sénateur Grafstein: Autrement dit, nul n'est censé ignorer la loi.

Mme Latimer: Non.

Senator Grafstein: They are deemed to know the Criminal Code, as every adult is. They are deemed to know the Criminal Code and the nature of the specific offence to which they are being directed.

Ms Latimer: To have criminal capacity, they would have to know that that behaviour was wrong. If they did not know that that behaviour was wrong, then they would not have criminal capacity and would not have *mens rea*.

Senator Grafstein: This gives you no question in your own mind about *mens rea* at 14?

Ms Latimer: I have many questions about *mens rea* that relate to specific target areas, such as mental health issues, FAS / FAE issues, but not in relation to a normally developed adolescent of 14, no. I think they are quite capable of forming a criminal intent.

The question is, should they be held accountable in the same way as an adult, and I would say no, because they are still on a developmental process, and that is why you need a youth justice system that takes into account that they are in a stage of development.

Senator Grafstein: We already had that under the Young Offenders.

Ms Latimer: Not really. We can talk about the lack of proportionality in terms of how young people were dealt with. We found that many young people are getting tougher sentences than adults, so they are being held to greater accountability standards than adults in terms of the way the YOA is actually being applied. That is a significant problem.

Senator Grafstein: I will not belabour this. We obviously have a fundamental disagreement here in how we view children in society.

On the Charter question, equality of rights across the country, give us your short answer to that and what cases you would like us to read.

Ms Kingston: That was also one of the main issues in the *Sheldon S.* case.

Senator Grafstein: You are relying on the *Sheldon S.* case for both delegation and equality of rights.

Ms Kingston: They were both directly at issue in that case. If I may, I will read the conclusion of the court in terms of that question.

Senator Grafstein: Who was the judge?

Ms Kingston: Justice Dickson, Chief Justice at the time, wrote that in a federal system of government, the values underlying section 15(1) cannot be given unlimited scope. The division of powers not only permits differential treatment based upon province of residence, it mandates and encourages geographical distinction. Unequal treatment which stems solely from the exercise by provincial legislators of their legitimate jurisdictional

Le sénateur Grafstein: Ils sont censés connaître le Code criminel, au même titre qu'un adulte. Ils sont censés connaître ce code ainsi que la nature de l'infraction spécifique dont ils sont accusés.

Mme Latimer: Pour que leur capacité pénale soit reconnue, il faut qu'ils sachent que leur comportement était répréhensible. S'ils ne savent pas, ils n'ont pas de capacité pénale ni d'intention criminelle.

Le sénateur Grafstein: Cela ne soulève pas de question dans votre esprit, lorsqu'on parle d'intention criminelle chez quelqu'un de 14 ans?

Mme Latimer: Je me pose beaucoup de questions au sujet de l'intention criminelle, mais il s'agit de domaines précis, tels que les problèmes de santé mentale, le syndrome et les effets de l'alcoolisme foetal, etc., mais dans le cas des adolescents normaux de 14 ans, non, j'estime qu'ils sont tout à fait capables d'avoir une intention criminelle.

La question est la suivante: Doit-on les tenir responsables au même titre qu'un adulte? À mon avis, non, parce qu'ils n'ont pas encore atteint leur maturité. Vous avez donc besoin d'un système de justice pour les adolescents qui tient compte de ce fait.

Le sénateur Grafstein: Cela existait déjà dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

Mme Latimer: Pas vraiment. On pourrait parler du caractère disproportionné du traitement réservé aux adolescents. Nous avons constaté que beaucoup d'entre eux subissaient des peines plus sévères que les adultes; autrement dit, dans le cadre de l'application de la LJC, les adolescents sont obligés de respecter des normes de responsabilité plus rigoureuses que les adultes. C'est un sérieux problème.

Le sénateur Grafstein: Je n'insisterai pas là dessus. Il est évident qu'il y a un désaccord fondamental entre notre façon de voir les enfants dans notre société.

En ce qui concerne l'égalité des droits dans tout le pays en vertu de la Charte, pourriez-vous nous dire quelques mots à ce sujet et nous recommander les jugements à lire.

Mme Kingston: C'est également là une des principales questions soulevées dans l'arrêt *Sheldon S.*

Le sénateur Grafstein: Vous vous fondez sur cet arrêt aussi bien pour la délégation de pouvoir que pour l'égalité des droits.

Mme Kingston: Ces droits sont directement en cause dans cette affaire. Si vous me le permettez, je vais vous lire la conclusion de la Cour à ce sujet.

Le sénateur Grafstein: Qui était le juge?

Mme Kingston: Le juge Dickson, juge en chef à l'époque, a écrit que dans un régime fédéral, les valeurs qui sous-tendent le paragraphe 15(1) ne peuvent pas avoir une portée illimitée. La répartition des compétences autorise non seulement un traitement différentiel dans la province de résidence, mais elle exige et encourage la distinction sur le plan géographique. L'inégalité de traitement découlant uniquement de l'exercice, par des législateurs

powers cannot be subject of a section 15(1) challenge on the basis only that it creates distinctions based upon province of residence.

They go on in much more detail, but this is really the nub of their conclusion.

Senator Beaudoin: It is clear in my mind that clause 61, which is addressed not to the legislative assembly but to the lieutenant governor, is a delegated power, which is important, in my opinion. It is not delegated to the legislature. It gets its power from the *Sheldon S.* case, because the alternative measures vary from one province to another. There is a difficulty, and I am focussed on that question. The only case that we have so far is *Sheldon S.* It may be that it is all right, but, at first, *prima facie*, it looks a lot.

My question is different. We have signed the convention. We have a dualistic system, and to become the law of the land, a treaty has to be implemented in our constitutional system. Where is the implementation here? Is it in your bill?

Ms Kingston: We anticipated that question as it been asked of a number of other witnesses. It is important to appreciate that the UN Convention on the Rights of the Child, as you are aware, contains a number of elements that affect the rights of children, many of them within provincial jurisdiction, so it is much broader than youth justice.

For the youth justice elements that are in the UN convention, this legislation and the Charter of Rights work together to ensure that our international obligations are respected. Each provision in the UN Convention of the Rights of the Child can be seen reflected and protected in the charter or even further protected in Bill C-7. For instance, it does not say the UN Convention on the Rights of the Child applies, but a young person's right to counsel is specifically set out.

Senator Beaudoin: You are saying that we have signed a treaty; our constitution and our Charter of Rights — which is in the constitution — are taking care of everything?

Ms Kingston: I mean this bill and the charter. This bill amplifies the terms of the convention.

Senator Beaudoin: The implementation is legislated.

Ms Kingston: Yes.

Senator Beaudoin: Where is that implementation? It is not in our constitution. It cannot be. It is indirectly, but we must implement legislation. It is either in the bill or you have to admit that our laws are perfect and that we do not need to change them when we sign a treaty. I have a little problem with that.

Ms Kingston: When Canada signed the convention, it said that it would ensure that our system of justice respects the obligations in the UN Convention on the Rights of the Child. That is why you must look at each section and identify where the protections are provided. For instance, no child shall be subjected to torture or

provinciaux, de leurs pouvoirs légitimes, ne peut pas faire l'objet d'une contestation en vertu du paragraphe 15(1) pour la simple raison qu'il crée des distinctions fondées sur la province de résidence.

La Cour entre beaucoup plus dans le détail, mais c'est là l'essentiel de sa conclusion.

Le sénateur Beaudoin: Il est clair pour moi que l'article 61, qui vise non seulement l'assemblée législative mais le lieutenant-gouverneur, représente une délégation de pouvoir, ce qui, à mon avis, est important. Ce pouvoir n'est pas délégué à l'assemblée législative. Il est fondé sur l'arrêt *Sheldon S.*, parce que les mesures de rechange varient d'une province à l'autre. Il y a là un problème, et je n'en démordrai pas. Le seul arrêt que nous ayons jusqu'à présent est l'arrêt *Sheldon S.* C'est peut-être aussi bien ainsi, mais au premier abord, il pèse bien lourd.

Ma question est différente. Nous avons signé la convention. Nous avons un système dualiste; pour devenir la loi du pays, un traité doit être appliqué dans le cadre de notre régime constitutionnel. Où est l'application? Dans notre projet de loi?

Mme Kingston: Nous nous attendions à cette question car elle a été posée par un certain nombre d'autres témoins. Il est important de comprendre que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, comme vous le savez, contient un certain nombre d'éléments qui touchent aux droits des enfants, dont beaucoup relèvent de la compétence provinciale. Cela va donc beaucoup plus loin que la justice pour les adolescents.

En ce qui concerne les éléments relatifs à la justice pour les adolescents figurant dans la Convention des Nations Unies, le projet de loi et la Charte des droits concourent à assurer le respect de nos obligations internationales. Chaque disposition de la Convention des Nations Unies relative aux droits des enfants est reflétée dans la Charte et couverte par elle, et cela encore plus dans le projet de loi C-7. Par exemple, celui-ci ne dit pas que la Convention des Nations Unies est applicable, mais il établit spécifiquement le droit qu'un adolescent a d'être représenté par un avocat.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que nous avons signé un traité; notre Constitution et notre Charte des droits — qui est dans la Constitution — règlent donc tous les cas?

Mme Kingston: Je parle du projet de loi C-7 et de la Charte. Ce projet de loi amplifie les dispositions de la Convention.

Le sénateur Beaudoin: L'application est imposée par la loi.

Mme Kingston: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Où se trouve-t-elle donc? Pas dans notre Constitution; ce n'est pas possible. Elle l'est indirectement, mais nous sommes tenus d'appliquer la loi. Ou bien cela se trouve dans le projet de loi ou bien vous serez obligés d'admettre que nos lois sont parfaites et que nous n'avons pas besoin de les modifier lorsque nous signons un traité. J'ai du mal à accepter cela.

Mme Kingston: Lorsque le Canada a signé la Convention, il a déclaré qu'il veillerait à ce que notre système de justice respecte les obligations prévues dans la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. C'est la raison pour laquelle vous devez examiner chaque article afin de déterminer quelles protections

other cruel or inhuman or degrading treatment or punishment. The Charter of Rights specifically deals with that. However, there are also provisions in this bill that talk about that.

Senator Beaudoin: That is not my argument. I am probably more generous than you are for the charter. It is a masterpiece. I agree with that. We have a federal system that is a good one, but that is not my question. My question is where is the implementation?

Ms Kingston: The implementation is in the provisions of Bill C-7. I can give many examples. Section 40(2) emphasizes the accused child's right to be presumed innocent. We have further protections in Bill C-7 than in the YOA because there is no more pre-trial transfer of a young person to the adult system which, it could be argued, violated the presumption of innocence. We are making changes in the legislation to protect the rights that are in the UN convention.

Senator Beaudoin: You refer in the "whereas" to the conventions of the United Nations, but why does the statute not include the stated objective to implement our international treaties and obligations? That is the only thing that is missing.

Ms Kingston: The reference is in the preamble and the preamble is a broader statement of our commitment to the rights of children.

We cannot implement the whole UN Convention on the Rights of the Child in this legislation itself because the convention also applies to young people, to custody and access, to provincial matters, to divorce — their rights in a whole range of issues. We are taking the criminal law aspects of the UN convention and putting those protections in this piece of legislation.

Senator Beaudoin: It is not good enough to refer to it in the preamble. I agree with preambles and I am fighting for their usage, but I am also fighting for the proper drafting of legislation. The body of the statute is the statute. I say that in passing.

If our alternative measures are so good that we are always the winners according to the statistics, then our current system is not the best. If it is not the best, why do we not build a statute on the basis of the alternative-measures programs? It would probably be better than what we have.

Ms Kingston: That is the intention of this bill.

Mr. Dick Barnhorst, Senior Counsel, Department of Justice: It is interesting to refer to alternative measures as "the winners."

Senator Beaudoin: That is what the statistician said.

sont fournies. Par exemple, aucun enfant ne sera soumis à la torture ou à des peines ou traitement cruel, inhumain ou dégradant. L'article 12 de la Charte des droits traite spécifiquement de cela. Cependant, certaines dispositions de ce projet de loi le font également.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas ce que je veux dire. Je suis probablement plus généreux à l'égard de la Charte que vous ne l'êtes. C'est un chef-d'oeuvre. Je suis d'accord. Nous avons un système fédéral qui est bon, mais là n'est pas ma question. Ce que je veux savoir c'est où se trouve l'application?

Mme Kingston: Dans les dispositions du projet de loi C-7. Je peux vous en donner de nombreux exemples. Le paragraphe 40(2) souligne le droit de l'enfant mis en accusation d'être présumé innocent. Le projet de loi C-7 offre plus de protection que la Loi sur les jeunes contrevenants parce qu'il y a plus de transfert, avant la tenue du procès, d'un adolescent au système de justice applicable aux adultes, ce qui, on pourrait le faire valoir, contrevient à la présomption d'innocence. Nous modifions la loi afin d'assurer le respect des droits prévus dans la Convention des Nations Unies.

Le sénateur Beaudoin: Vous vous référez aux «considéran­ts» des conventions des Nations Unies, mais pourquoi la loi ne comporte-t-elle pas l'objectif convenu d'appliquer de nos traités internationaux et nos obligations qui en découlent? C'est la seule chose qui manque.

Mme Kingston: La référence se trouve dans le préambule et le préambule est un énoncé plus général de notre engagement en faveur des droits de l'enfant.

Nous ne pouvons pas appliquer dans sa totalité la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant par le biais de la loi elle-même car cette convention s'applique aussi aux adolescents, à la garde et au droit de visite, aux questions provinciales de compétence, au divorce — aux droits des enfants dans toutes sortes de domaines. Nous empruntons à la Convention des Nations Unies les éléments relatifs au droit pénal et nous intégrons ces protections au projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas suffisant d'en faire mention dans le préambule. J'aime bien les préambules et je me bats pour qu'on les utilise, mais je me bats également pour que les lois soient correctement rédigées. Le corps de la loi est la loi elle-même. Je dis cela en passant.

Si nos mesures de rechange sont tellement bonnes que nous y gagnons à tous les coups, à en croire les statistiques, le système actuel n'est pas le meilleur. S'il n'est pas le meilleur, pourquoi ne pas concevoir une loi fondée sur les programmes de mesures de rechange? On obtiendrait probablement quelque chose de meilleur que ce qu'on a actuellement.

Mme Kingston: C'est bien l'intention de ce projet de loi.

M. Dick Barnhorst, avocat-conseil, ministère de la Justice: Je trouve intéressant que l'on dise que les mesures de rechange sont les gagnantes.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce qu'a dit le statisticien.

Mr. Barnhorst: In general, that is a good way to refer to them. It is also a good way to refer to the substance of this bill because, in contrast to the Young Offenders Act, this bill gives much greater emphasis to front-end measures. It is implicitly saying, yes, that is a better way than our traditional criminal justice system for youth. The courts should be reserved for the most serious matters.

Internationally — although there is some debate about the actual statistics — Canada overuses courts for youth. Other countries have a great reliance on out-of-court measures. We have had success here with out-of-court measures. As you say, they are winners. The whole thrust of the bill, in the principles and in the preamble of the bill, has an emphasis on keeping matters outside of the court. For the first time, if this bill is passed, we will have provisions in law that say, when dealing with a first-time, non-violent young offender, the “normal” way to proceed is not through court. The normal way is to proceed through other measures outside of court. That is a significant statement.

Other provisions say, for example, that, in all cases a police officer is under a statutory duty to consider all alternatives to charging, to see whether those alternatives or extra-judicial measures would be adequate to hold the young person accountable.

It also says we need to be more liberal in our use of front-end measures. I do not know if the statistician was able to get into that on the alternative-measures survey, but it shows that we generally deal only with minor offences and almost exclusively first-time minor offenders.

This bill says at its front end that extra-judicial sanctions, which are the new name for alternative measures, could take on some of the cases that are now in the courts. We could be using things like informal warnings, cautions, referrals to community programs and other judicial measures that are basically triggered by the police, where we are now using alternative measures.

We can have a graduated approach. For the least serious matters, let us use more warnings and more referrals to community programs. As offences become more serious but still with the objective of reducing court use, we should use extra-judicial sanctions, until now called alternative measures. Gradually we will achieve the objective of reserving the court for more serious matters.

Senator Beaudoin: I agree with the alternative measures. I have no problem with that. The Supreme Court has often said that we need a system of justice for youth that is distinct from the adult system. In this bill, I see that the first objective is to protect the society. That is stated in the bill. The youth come second. So you have shifted the objective to a certain extent.

M. Barnhorst: En général, c'est une bonne façon de s'y référer. C'est également une bonne façon de se référer au fond de ce projet de loi car, contrairement à la Loi sur les jeunes contrevenants, il fait une bien plus large place aux mesures prises au cours des étapes initiales du processus. Il implique effectivement que, pour les adolescents, c'est une méthode supérieure à notre système de justice pénale traditionnel. Les tribunaux devraient être réservés au règlement des questions les plus graves.

Sur le plan international — bien que l'on ne soit pas toujours d'accord sur les statistiques — le Canada fait un usage immodéré des tribunaux pour adolescents. D'autres pays font un large usage des mesures extrajudiciaires. Nous avons nous-mêmes obtenu de bons résultats grâce à ces mesures. Comme vous le dites, ce sont les mesures gagnantes. L'objectif tout entier du projet de loi, dans les principes comme dans les préambules, est d'essayer d'éviter la judiciarisation. Pour la première fois, si ce projet de loi est adopté, nous aurons des dispositions selon lesquelles, s'il s'agit d'un jeune, d'un délinquant primaire, non violent, la procédure normale consistera à utiliser d'autres mesures que la judiciarisation. C'est là une déclaration importante.

D'autres dispositions stipulent, par exemple, dans tous les cas où un agent de police est tenu d'envisager toutes les options autres que la mise en accusation, qu'il faut voir si ces options ou mesures extrajudiciaires seraient suffisantes pour responsabiliser l'adolescent.

Le projet de loi dit également que nous devons nous montrer plus libéraux dans la manière dont nous utilisons les mesures initiales du processus. Je ne sais pas si le statisticien est parvenu à examiner la question dans le cadre de son enquête sur les mesures de rechange, mais il en ressort que nous ne nous occupons en général que d'infractions mineures et presque exclusivement d'adolescents coupables d'infractions primaires mineures.

Ce projet de loi stipule d'emblée que les sanctions extrajudiciaires, nouveau nom donné aux mesures de rechange, pourraient être utilisées pour certaines des affaires actuellement instruites par les tribunaux. Nous pourrions utiliser des avertissements informels, des avis, des renvois à des programmes communautaires et d'autres mesures judiciaires qui relèvent normalement de l'initiative de la police, là où nous utilisons maintenant des mesures de rechange.

Nous pourrions utiliser une approche progressive. Pour les cas les moins graves, faisons largement appel aux avertissements et aux renvois à des programmes communautaires. Lorsque les infractions deviennent plus graves, sans pour cela renoncer à notre objectif de réduction du recours aux tribunaux, nous utiliserions des sanctions extrajudiciaires, appelées jusqu'à présent mesures de rechange. Nous parviendrons ainsi graduellement à l'objectif consistant à réserver le tribunal pour les affaires plus graves.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec l'utilisation de mesures de rechange. Je n'ai absolument rien contre. La Cour suprême a souvent dit que nous avons besoin d'un système de justice pour les jeunes qui soit distinct du système applicable aux adultes. Dans ce projet de loi, je vois que l'objectif premier est de protéger la société. C'est ce qui est énoncé dans ce document. Les

I do not say that is good or bad, but it is my impression that this bill does not provide a system that is more distinct from the adult system. It is less distinct and that worries me.

I do not say that it is unconstitutional. However, the court has said clearly that we must have a system for the youth that is distinct from the adult system. We should comply with the Supreme Court. I look at the bill and I see that we have not.

Ms Latimer: We agree with you that there should be a distinction.

Senator Beaudoin: If you agree with me I do not have any problems.

Ms Latimer: You were probably taking the purpose of the youth criminal justice system from the declaration of principles, and that changed between Bill C-3 and Bill C-7 so that the protection of the public is very much mitigated.

Senator Beaudoin: Has it been changed in Bill C-7?

Ms Latimer: Yes. It should read as follows:

(a) the youth criminal justice system is intended to

(i) prevent crime by addressing the circumstances underlying a young person's offending behaviour,

(ii) rehabilitate young persons who commit offences and reintegrate them into society, and

(iii) ensure that a young person is subject to meaningful consequences for his or her offence

in order to promote the long-term protection of the public;

The key objectives are prevention, meaningful consequences and rehabilitation. This is the declaration of principle, clause 3(1)(a).

We could certainly give you a rundown of the elements of this bill that we think are clearly distinct. Some of the key sentencing principles of which there was strong pressure to include, which would have made it more adult-like, are not in there. There are many opportunities for conferencing and other mechanisms in terms of how the legislation should unfold that are unavailable for adults. This is very much an attempt to make the youth justice system meaningful for the young people who go through it, and to have consequences that are effective. There is a high premium on repairing the harm that was caused as part of an educative function.

Senator Beaudoin: Are you satisfied with the distinctiveness?

Ms Latimer: Yes.

adolescents viennent en deuxième position. Vous avez donc changé d'objectif dans une certaine mesure.

Je ne dis pas que c'est bien ou mal, mais j'ai l'impression que le projet de loi ne propose pas un système qui se démarque plus nettement qu'auparavant par rapport au système visant les adultes. C'est le contraire, et cela m'inquiète.

Je ne dis pas non plus que c'est contraire à la constitution. Cependant, la cour a clairement dit qu'il nous faut un système pour les adolescents qui soit distinct du système applicable aux adultes. Nous devrions nous conformer à ce que dit la Cour suprême. Lorsque j'examine le projet de loi, je constate que nous ne l'avons pas fait.

Mme Latimer: D'accord; on devrait en effet faire une distinction.

Le sénateur Beaudoin: Si vous êtes d'accord avec moi sur ce point, il n'y a plus de problèmes.

Mme Latimer: Vous avez probablement emprunté l'objectif du système de justice pénale pour les adolescents à la déclaration de principes, et cela a changé entre le projet de loi C-3 et le projet de loi C-7, si bien que beaucoup moins d'importance est accordée à la protection du public.

Le sénateur Beaudoin: Cela a-t-il été changé dans le projet de loi C-7?

Mme Latimer: Oui. Je cite:

a) Le système de justice pénale pour les adolescents vise à prévenir le crime par la suppression des causes sous-jacentes à la criminalité chez les adolescents, à les réadapter et à les réinsérer dans la société et à assurer la prise de mesures leur offrant des perspectives positives en vue de favoriser la protection durable du public;

Les objectifs clés sont la prévention, les perspectives positives et la réinsertion. C'est ce que dit l'alinéa 3(1)a) de la déclaration de principes.

Nous pourrions certainement passer en revue les éléments du projet de loi qui nous paraissent nettement distincts. Certains des principes clés de la détermination de la peine qu'on nous a fortement poussés à inclure et qui auraient rapproché la loi du système applicable aux adultes, n'y figurent pas. Il existe de nombreuses options: groupes consultatifs et d'autres mécanismes d'application de la loi qui ne sont pas accessibles aux adultes. Il s'agit surtout ici d'une tentative pour que le système de justice pour les adolescents ait un sens pour ceux-ci et pour qu'il ait des effets utiles. Nous attachons beaucoup d'importance, à l'aspect réparateur et à leur fonction éducative des mesures prises en cas de préjudice.

Le sénateur Beaudoin: Le caractère distinct de la nouvelle législation paraît-il être suffisamment marqué?

Mme Latimer: Oui.

Senator Andreychuk: The difficulty that I have in your explanation of what you are trying to do this time, as opposed to what you did with the Young Offenders Act, is your explanations of what is wrong in the Young Offenders Act was exactly the same kind of scenario that I heard from the ministry of justice when we were going from the Juvenile Delinquents Act to the Young Offenders Act. The criticisms we heard then were that young people were being sentenced for longer periods of time than adults, that they needed a distinct system that would work, that the courts were relying too heavily on the sentencing and custodial provisions, and not exercising the alternative measures.

I have not found one new thing that you are trying to repair in the Young Offenders Act that was any different from what you said you would repair in the Juvenile Delinquents Act. It is really dependent on a number of things. One aspect is that the provinces have the capability to deliver the alternative measures. Many of those alternative measures to which you refer, are really provincial jurisdiction. These are things like mental health, early childhood, specialized services in the schools, and all the kinds of social services that would work towards a maturation of a responsible adult.

You said it then and you are saying it now. People lost confidence in the Young Offenders Act because the federal government started to say the act did not work, instead of sitting down and putting in the alternative measures in greater degrees.

What new monies will be injected into the system to put this bill into place? The money was not put in at the front end and the desperate people within the system had only one thing to rely on — the act, which leads you to custodial behaviour on behalf of the participant. What is different and how many more dollars will it take?

Ms Latimer: I will be happy to answer that but, to go to your earlier point about the arguments for the YOA when the JDA was in place, I go back a long way and I was making some of those arguments before other audiences. It was a monumental shift from the JDA to the YOA, mainly because there was not uniform maximum age, there were many problems in terms of treating the criminal law power, and young people were being subjected to indeterminate sentences and to the criminal law power for status offences. There was a sexist orientation towards the way in which it unfolded because young girls were being picked up in higher numbers for promiscuity and other things. There was a different set of problems.

The YOA went a long way towards addressing the problems of the JDA. This legislation goes a long way to addressing what we see as some of the operational difficulties of the YOA and some of the philosophical problems that have emerged under the YOA in terms of the way it has been introduced. However, I agree absolutely that you do not actually change things on the ground without program support and without funding.

Le sénateur Andreychuk: Lorsque vous expliquez ce que vous essayez de faire cette fois-ci et ce qui le distingue de ce que vous avez fait pour la Loi sur les jeunes contrevenants, j'ai des difficultés à accepter ce que vous dites des défauts de cette loi car vous répétez exactement ce qu'avait dit le ministère de la Justice au moment de l'abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants et de son remplacement par la Loi sur les jeunes contrevenants. Selon les critiques que nous avions alors entendues, on disait que les adolescents étaient condamnés à des peines plus longues que les adultes; qu'ils avaient besoin d'un système distinct, efficace et que les tribunaux faisaient une trop large place à la détermination de la peine et aux dispositions concernant la garde, sans utiliser les mesures de rechange.

Je ne trouve rien de nouveau ni de différent entre ce que vous proposez pour corriger la Loi sur les jeunes contrevenants et ce que vous proposiez pour améliorer la Loi sur les jeunes délinquants. Cela dépend en réalité d'un certain nombre de choses. Il y a le fait que les provinces ont la capacité d'utiliser des mesures de rechange. Un grand nombre des mesures de rechange auxquelles vous faites allusion relèvent de toute façon de la compétence provinciale. Les services de santé mentale, les soins aux jeunes enfants, les services spécialisés dans les écoles, et les différents types de services sociaux sont autant d'éléments qui contribueraient à la formation d'un adulte responsable.

Vous l'aviez dit à l'époque et vous le répétez maintenant. Les gens ont perdu confiance dans la Loi sur les jeunes contrevenants parce que le gouvernement fédéral a commencé à dire que la Loi ne fonctionnait pas, au lieu de faire un effort pour utiliser plus largement les mesures de rechange.

Quel argent nouveau injectera-t-on dans le système pour établir ce projet de loi? On n'a pas dégagé les fonds nécessaires dès le départ et en désespoir de cause on n'a pu compter que sur une chose — l'application de la loi qui vous incite à recourir au placement sous garde. Qui a-t-il donc de différent maintenant et combien d'argent supplémentaire faudra-t-il?

Mme Latimer: Je serai heureuse de répondre à cela mais, pour revenir à la remarque que vous avez faite tout à l'heure au sujet des arguments en faveur de la LJC lorsque la LJD était en vigueur, cela me ramène très loin en arrière à l'époque où je présentais certains de ces arguments devant d'autres publics. Le passage d'une loi à l'autre a marqué un changement profond, surtout du fait que l'âge maximum n'était pas le même partout, qu'il y avait de nombreux problèmes relevant des règles du droit pénal et que les adolescents faisaient l'objet de peines d'emprisonnement pour une période indéterminée et ils étaient assujettis aux dispositions du droit pénal lorsqu'ils avaient commis des infractions liées au statut légal. Le sexisme jouait également un rôle car un plus grand nombre de jeunes filles se faisaient arrêter pour vagabondage sexuel et autres délits. Les problèmes étaient différents.

La LJC a beaucoup aidé à régler les problèmes propres à la LJD. À son tour, ce projet de loi contribuera au règlement de certaines des difficultés d'application de la LJC ainsi que de certains des problèmes philosophiques qui sont apparus à cause de la manière dont cette loi a été mise en vigueur. Je reconnais cependant volontiers que sans appui aux programmes et sans aide financière, on ne peut rien changer à la situation à la base.

Senator Andreychuk: What I am looking for is not how the money will be redistributed. I want to know what real and actual federal funds there will be. My follow-up question deals with the fact that there was some comment made that these agreements are already in place. I would like to know which provinces have agreed to a financial package and are ready to implement this act, and how many are still subject to negotiation?

Mr. Bruno Marceau, Senior Policy Analyst, Department of Justice: To date, 11 out of 13 jurisdictions have signed the new five-year agreements. Unfortunately, the two jurisdictions that are still holding out are Ontario and Quebec.

Senator Andreychuk: They have signed the five-year funding, as I understand, for youth justice services. Is there not a separate negotiation, subject to the implementation of this act, that there will be new resources? Are you saying they have negotiated that understanding that they will be living under the youth justice, Bill C-7?

Mr. Marceau: That is exactly what I am suggesting. During the negotiations it was clear that the new resources were definitely linked to the new legislation and the initiative in general. The offer was made with the coming into force of the proposed legislation.

The reason we moved forward with those 11 jurisdictions that signed is that it is better to be prepared for the proclamation than to try to rush into negotiating different agreements and establishing programs once the legislation is proclaimed.

In terms of additional money that is provided, over the five-year period that these agreements are covering there is approximately \$225 million of additional money, but the total money available is \$950 million.

That is only part of the answer. The agreements are designed to ensure that 65 per cent of the total federal contribution is used on high priority services and programs. They obviously include the front-end measures. They also include other programs that are seen as alternatives to custody. There are many different categories of services and programs that are within this high priority list, which was developed in close cooperation with the provinces and territories. If it can be of any help, I can go through those 15 categories.

Senator Andreychuk: Perhaps we can have those provided as opposed to enumerating them tonight. That will save some time.

The Chairman: Yes, please. Mr. Marceau said this money has already been spent, has already been given to the provinces to implement this act even though it has not been passed by Parliament.

Mr. Marceau: No. The money available over a five-year period is \$950 million. Some of it has already been spent because the agreements cover the period from April 1, 2000, to March 31, 2005.

Le sénateur Andreychuk: Ce que je voudrais savoir ce n'est pas de quelle façon l'argent sera redistribué. Je veux savoir quels fonds fédéraux seront réellement mis en place. Ma question suivante est inspirée par le fait qu'on a dit que ces ententes existent déjà. Je voudrais savoir quelles provinces ont accepté un programme d'aide financière et sont prêtes à appliquer cette loi, et combien négocient encore?

M. Bruno Marceau, analyste principal de politiques, ministère de la Justice: Jusqu'à présent, 11 des 13 administrations ont signé les nouvelles ententes sur cinq ans. Malheureusement, il y en a deux qui réservent encore leur décision, l'Ontario et le Québec.

Le sénateur Andreychuk: Si je comprends bien, les provinces ont signé l'entente d'aide financière sur cinq ans pour les services de justice destinés aux adolescents. N'y a-t-il pas une négociation distincte, sous réserve de la mise en oeuvre de cette loi, portant sur le dégagement de nouvelles ressources? Voulez-vous dire que ces administrations ont accepté de se soumettre aux dispositions du projet de loi C-7?

M. Marceau: C'est exactement ce que je dis. Au cours des négociations, il est clairement apparu que l'octroi de nouvelles ressources était indiscutablement lié à la nouvelle loi et à l'initiative en général. L'offre a été faite avec l'entrée en vigueur du projet de loi.

La raison pour laquelle nous avons poursuivi les négociations avec les 11 administrations signataires est qu'il est préférable d'être prêt pour la proclamation que d'essayer de négocier des ententes à la va-vite et d'établir hâtivement des programmes, une fois la loi votée.

Les fonds supplémentaires prévus pour la période de cinq ans couverte par ces ententes représentent un montant d'environ 225 millions de dollars supplémentaires, mais au total, il s'agit d'un engagement de 950 millions de dollars.

Ce n'est qu'une réponse partielle. Les ententes sont conçues de telle façon que 65 p. 100 de la contribution fédérale totale soient utilisés pour des services et des programmes prioritaires. Ils comprennent manifestement les mesures initiales du processus. Ils comprennent également d'autres programmes considérés comme des solutions extrajudiciaires au placement sous garde. Cette liste hautement prioritaire contient de nombreuses catégories différentes de services et de programmes; elle a été élaborée en étroite collaboration avec les provinces et les territoires. Si cela peut vous être utile, je peux passer ces 15 catégories en revue.

Le sénateur Andreychuk: Peut-être pourra-t-on nous les fournir par écrit au lieu de les énumérer ce soir. Cela nous fera gagner du temps.

La présidente: Oui, s'il vous plaît. M. Marceau a dit que cet argent a déjà été dépensé, qu'il a déjà été donné aux provinces pour qu'elles se préparent à appliquer la loi même si celle-ci n'a pas encore été votée par le Parlement.

M. Marceau: Non. Les fonds disponibles sur une période de cinq ans atteignent 950 millions de dollars. Une partie de cette somme a déjà été dépensée parce que les ententes couvrent la période du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2005.

The Chairman: This act has not yet been passed.

Mr. Marceau: The act has not been passed; we are fully aware of that. This can be done because of the broader strategy. There are new programs and services that can be implemented under the current act, except for the terminology, which will only change under the proposed legislation.

The Chairman: It would be interesting to hear Senator Grafstein's reaction to that were he still here.

Senator Andreychuk: That was a helpful intervention.

[Translation]

Senator Nolin: According to the document you distributed, the \$950 million amount covers the last five columns but not the first two?

Mr. Marceau: Yes.

Senator Nolin: The first two list funds already distributed to the provinces.

Mr. Marceau: For the years 1998 and 1999, the funds have already been distributed. For the years 1999 and 2000, some of the money has not yet been spent. It is a minor amount, approximately two or three million dollars.

[English]

Senator Andreychuk: The Young Offenders Act, at its inception, did not have the transfer provision with the reverse onus, if I can call it that. When that amendment came in, myself and others questioned whether it violated the United Nations Convention on the Rights of the Child.

Officials came forward to this committee and said the bill was in full compliance with the United Nations Convention on the Rights of the Child and that, as far as they were concerned, there was no need for anything more, that the act complies and that Canada was living up to its obligations.

We have since found out that is not the case. The United Nations has questioned the high degree of youth custody in Canada.

Why are you not prepared to put in enabling legislation, which Senator Beaudoin has just suggested is the best way? You have now put in all of the adult concepts. Bear in mind that the majority of difficulties arise when a violent young offender is arrested. We will have elections and all of the things that were previously in the adult court system. Do you not think this system looks more like the adult system than ever before?

Second, are you prepared to include somewhere in this act, some clarification that should there be any difficulty in interpretation of this act, that they should be interpreted by the courts in the future on reliance on the UN covenant? In other words, the covenant would be the guiding principle for the courts in interpreting this act. It does not say that now. It simply says we

La présidente: La loi n'a pas encore été promulguée.

M. Marceau: En effet, nous le savons parfaitement. Il est possible de procéder ainsi à cause de la stratégie générale. Il y a de nouveaux programmes et services qui peuvent être mis en vigueur en vertu de la loi actuelle, les noms changeront simplement en vertu de la loi proposée.

La présidente: Il serait intéressant d'entendre la réaction du sénateur Grafstein s'il était encore présent.

Le sénateur Andreychuk: Cette intervention a été fort utile.

[Français]

Le sénateur Nolin: Selon le document que vous nous avez distribué, le montant de 950 millions de dollars couvre les cinq dernières colonnes et non les deux premières?

M. Marceau: Oui.

Le sénateur Nolin: Les deux premières concernent des fonds qui ont déjà été distribués aux provinces.

M. Marceau: Pour ce qui est des années 1998 et 1999, les fonds ont déjà été distribués. Pour ce qui est des années 1999 et 2000, un certain montant n'a pas été dépensé. Il s'agit d'un montant mineur, d'environ deux ou trois millions de dollars.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Au départ, la Loi sur les jeunes contrevenants ne comportait pas la disposition en matière de renvoi avec le renversement du fardeau de la preuve, si je peux me permettre de m'exprimer ainsi. Quand cet amendement a été présenté, d'autres personnes et moi-même avons demandé si elle était contraire à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Les fonctionnaires qui ont comparu devant notre comité et ont déclaré qu'il y avait accord entier entre le projet de loi et la Convention des Nations Unies et qu'en ce qui les concernait, c'était tout ce dont on avait besoin, que la loi était conforme et que le Canada respectait ses obligations.

Nous avons depuis découvert qu'il n'en était rien. Les Nations Unies se sont inquiétées du nombre élevé des placements sous garde d'adolescents au Canada.

Pourquoi ne voulez-vous pas adopter une loi habilitant, ce qui, selon le sénateur Beaudoin, serait la meilleure solution? Vous avez maintenant utilisé dans ce projet de loi tous les concepts applicables aux adultes. N'oubliez pas que dans la plupart des cas, les difficultés surviennent lorsqu'un jeune contrevenant violent est arrêté. Nous aurons des choix et tout ce qui existait auparavant dans l'organisation judiciaire concernant les adultes. Ne trouvez-vous pas que ce système ressemble plus que jamais au système judiciaire pour les adultes?

Deuxièmement, êtes-vous disposés à inclure un éclaircissement à un endroit quelconque de cette loi, de manière à ce qu'en cas de difficulté d'interprétation de la loi, les tribunaux se fendent sur la Convention des Nations Unies pour offrir leur interprétation? Autrement dit, la Convention serait le principe qui guiderait l'interprétation de cette loi par les tribunaux. Dans le texte actuel,

are a party to that covenant. Would you accept a stronger intent to let the covenant drive the interpretations of this act?

Ms Latimer: On your first question, as soon as the maximum youth penalty exceeded 10 years, all of those protections — preliminary inquiries, right to a jury trial — kicked under the constitutional protection. I do not think a young person should have fewer rights than an adult or certain liability when he or she is facing the criminal law power. Additional rights, like the preliminary hearing, which is optional, should not be denied to a young person.

Senator Andreychuk: That is not my question. Once we go down the road of creating a court, we start giving the protection. I am asking if this is the right model to use if we really want to encourage the maturation of the young person into a responsible, accountable adult, rather than funnelling him or her into the justice system? As we all know, the younger a person enters into the criminal system, the longer they stay and the greater the negative influence of the older inmates upon them.

Ms Latimer: The intention is to have fewer young people in the system and to reserve the courts. The court system is a fair and just place for adjudication of a serious offence, but it may not be the best place for a young person. There is no better place for the serious offenders because when the criminal law power is brought to bear on a young person, that young person should get the full panoply of protections.

We agree that you need to work hard with seriously violent young persons in terms of therapeutic regimes to address their problems. Otherwise they will be in the system for a long time and will continue to be a danger to the public. That is why we introduced the intensive rehabilitative custody sentence. There are currently negotiations going on for additional funds for that program. That is a very strong effort to provide support for the most violent and dangerous young people that would not be available to adults. The regime that a young person would face — particularly a seriously violent one — is quite different than that faced by an adult.

Senator Andreychuk: And the question of the covenant?

Ms Kingston: The convention, as we were discussing earlier, is reflected in the legislation, in the protections, in the specific provisions. The UN Convention on the Rights of the Child is a legally binding treaty that Canada has entered into. Because of that treaty's status, the courts will use it as an interpretation aid and as an indication of international norms in this area.

Senator Andreychuk: That is the nub of the problem. The convention is not legally binding until we pass enabling legislation and put into our law.

il n'en est fait aucune mention. Il est simplement dit que nous sommes partie à cette Convention. Accepteriez-vous que la convention détermine les interprétations de cette loi?

Mme Latimer: En réponse à votre première question, dès que la peine maximum imposée à un adolescent dépassait dix ans, toutes ces mesures de protection — enquêtes préliminaires, droit à un procès devant jury — entraient en vigueur en vertu de la Constitution. Un adolescent ne devrait pas avoir moins de droits qu'un adulte ou être pleinement exposé aux rigueurs de la loi pénale. Des droits supplémentaires, telle que l'audience préliminaire, qui est facultative, ne devraient pas être refusés à un adolescent.

Le sénateur Andreychuk: Ce n'est pas ce que je demandais. Une fois que nous décidons de créer un tribunal, l'adoption de mesures de protection s'ensuit. Ce que je veux savoir c'est si c'est le modèle approprié à utiliser si nous voulons vraiment encourager l'adolescent à mûrir et à devenir un adulte responsable, au lieu d'en faire un pion du système de justice. Comme nous le savons tous, plus tôt une personne entre dans ce système, plus longtemps elle y reste et plus grande est l'influence négative des détenus plus âgés sur elle.

Mme Latimer: L'objectif est d'avoir moins d'adolescents dans le système et de réserver le recours aux tribunaux. L'appareil judiciaire est juste et équitable lorsqu'il s'agit de rendre une décision dans le cas d'une infraction grave, mais il ne convient pas nécessairement pour un adolescent. Il n'y a pas de meilleur endroit lorsqu'il s'agit de faute grave, mais lorsque les rigueurs de la loi pénale sont imposées à un adolescent, celui-ci devrait bénéficier de toute la gamme des mesures de protection.

Nous reconnaissons qu'il faut faire de gros efforts pour établir des régimes thérapeutiques destinés à résoudre les problèmes des adolescents très enclins à la violence. Autrement, ils demeureront prisonniers du système pendant longtemps et continueront à être un danger pour le public. C'est la raison pour laquelle nous avons introduit la peine de garde en vue de mesures de réadaptation intensives. On négocie actuellement le dégageant de fonds supplémentaires pour ce programme. Il s'agit là d'un très gros effort pour apporter aux adolescents les plus violents et les plus dangereux une aide dont ne bénéficieraient pas les adultes. Le régime auquel un adolescent serait confronté — en particulier lorsqu'il s'agit de quelqu'un de très violent — est tout à fait différent de celui qui est imposé à un adulte.

Le sénateur Andreychuk: Et la question de la Convention?

Mme Kingston: Comme nous l'avons dit tout à l'heure, les dispositions de la Convention sont reflétées dans la loi, dans les mesures de protection, dans certaines dispositions spécifiques. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est un traité qui lie le Canada. À cause de la nature de ce traité, les tribunaux utiliseront la Convention comme outil d'interprétation et de rappel des normes internationales dans ce domaine.

Le sénateur Andreychuk: C'est cela le coeur du problème. La Convention n'a pas force obligatoire tant que nous n'aurons pas adopté notre propre loi habilitante.

Ms Kingston: Perhaps there is some confusion on that. Certain types of treaties do require specific legislative changes. Some of those are now being discussed in terms of anti-terrorism measures. Canada signs some treaties that require legislation that states specific things. The UN Convention on the Rights of the Child is not that kind of treaty; it is a treaty of general application. It does not require specific legislative provisions saying that the UN Convention applies here in this way.

Senator Pearson: I am a fan of the UN Convention, but it is not the most perfect document in the world. I do not want to be stuck with an international treaty when we can do better.

I am satisfied with regard to the differences between self-executing treaties versus other kinds of treaties versus our common-law traditions. I am not a lawyer, but I have been educated in that for 20 years now through research and through listening to various experts.

I think your point about it being of general application is important. There are four principles in the convention that the Committee on the Rights of the Child has brought to our attention. One of them is the voice of the child, which I think is amply represented here. The child has the right to participate in legislative matters or administrative matters concerning the child. It is not always so well done in some provincial areas, but that is another issue.

The non-discrimination is like the Charter, and that is fine.

Survival and development is not relative here, save insofar as development is relative. We certainly do not put kids into the system in order to do them in. There may be some issues at the provincial level too that are now being investigated, but that is not what we are discussing here.

The other one is best interests of the child. You have to look at the reservation that we took in terms of that principle of best interests, because there were times when keeping children separate from adults meant taking them thousands of miles, as in the North, away from their families. The best interest of the child was not necessarily served by being put into a separate facility when we have these peculiar geographic aspects of our country.

The whole issue about whether or not the covenants on human rights ought to become implemented in Canada by legislation is a different question. That is not the way it works now. This is the way it has been working. This is the way the covenants were brought into Canadian legislation. The Charter of Rights and Freedoms fully enacts them in some ways, but it is not enabling legislation for the covenants on social and political rights. This is not a problem for me. The route that we are going piece-by-piece is a route that suits our particular system of laws. I wanted to put that on the record because the Convention on the Rights of the Child is a very important document, but it is a compromise, and I want to make sure we can do better.

Mme Kingston: Il règne peut-être une certaine confusion à ce sujet. Certains types de traités exigent effectivement des changements législatifs particuliers de la part des pays signataires. On en discute en ce moment même dans le contexte des mesures antiterroristes. Le Canada signe des traités qui exigent que ses lois énoncent des points précis. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant n'en fait pas partie; c'est un traité d'application générale. Il n'exige pas l'adoption de mesures législatives précisant que cette convention s'applique ici de cette manière.

Le sénateur Pearson: Je suis partisane de la Convention des Nations Unies même si ce n'est pas l'instrument le plus parfait au monde. Je ne veux pas me contenter d'un traité international quand nous pouvons faire mieux.

Je comprends les différences qui existent entre des traités d'application directe et d'autres types de traités et nos traditions de common law. Je ne suis pas avocate mais je côtoie le domaine depuis 20 ans, soit par le biais de recherches soit par mes conversations avec différents experts.

Vous dites qu'il s'agit d'une application générale, et je pense que cela est important. Le Comité des droits de l'enfant nous a sensibilisés à quatre principes de la Convention. Un de ces principes est le point de vue de l'enfant qui, selon moi, est amplement représenté ici. L'enfant a le droit de participer aux questions législatives ou aux questions administratives qui le concernent. Ce n'est pas toujours le cas dans certains domaines provinciaux, mais cela est une autre histoire.

La question de la non-discrimination est comme ce qui est prévu dans la Charte, et c'est très bien.

Les notions de survie et le développement ne sont pas en cause, sauf dans la mesure où le développement l'est. Nous ne voulons pas jeter les enfants dans le système dans le but de leur nuire. Il se peut que les provinces examinent certaines questions, mais ce n'est pas de cela dont il s'agit ici.

L'autre élément est l'intérieur supérieur de l'enfant. Vous devez tenir compte de la réserve que nous avons exprimée concernant ce principe, parce que, dans certains cas, pour séparer les enfants des adultes, il faut les transférer à des milliers de kilomètres de chez eux, comme c'est le cas dans le Nord, loin de leurs familles. Nous n'agissons pas nécessairement dans l'intérêt supérieur de l'enfant en le plaçant dans une installation distincte, compte tenu des caractéristiques géographiques particulières de notre pays.

La question de savoir si les engagements en matière de droits de la personne devraient être mis en oeuvre par voie législative au Canada, est toute autre. Ce n'est pas la façon dont les choses fonctionnent actuellement. C'est la façon dont les choses fonctionnaient dans le passé, c'est la façon dont les engagements sont incorporés à la législation canadienne. Dans une certaine mesure, la Charte des droits et libertés permet de les appliquer, mais ce n'est pas une loi habilitante pour les engagements en matière de droits sociaux et politiques. Cela ne me pose aucun problème. La voie que nous avons empruntée, c'est-à-dire l'adoption au cas par cas, couvre bien notre système de droit particulier. Je tiens à le mentionner parce que la Convention relative aux droits de l'enfant est un document très important,

Senator Fraser: I have been particularly interested in Part 6 of this bill, which has to do with the publication of young offenders' names and their records and information. This section starts out by saying their names shall not be published but then immediately says that protection does not apply for what could be a broad list of young people: Those who get adult sentences, those who even get youth sentences if it is a presumptive offence, et cetera.

There is a very wide list of people who can access the young offender's records with not very much control. A police officer can give an insurance company access to a record, and then presumably the insurance company, can, if it wishes, insert a notation in its own records saying, "Johnny Jones is a bad risk; do not insure him."

I look at the UN Convention on the Rights of the Child, which I understood you to say this bill was respecting, and I see that it says the child, the young offender, has the right "to have his or her privacy fully respected at all stages of the proceedings." No qualifications.

Rule 8.1 in the UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice — the "Beijing Rules" — says:

The juvenile's right to privacy shall be respected at all stages in order to avoid harm being caused to her or him by undue publicity or by the process of labelling.

Rule 8.2 says, "In principle, no information that may lead to the identification of a juvenile offender shall be published." I note that the UN commentary says:

Criminological research into labelling processes has provided evidence of a detrimental effect of different kinds resulting from the permanent identification of young persons as delinquent or criminal.

If you tell a kid he is a criminal and you tell the world he is a criminal, he is likely to stay a criminal.

I find it impossible to reconcile these UN texts with Part 6. Help me, please.

Ms Latimer: There is no question that the privacy protections are different in this bill than they are in the YOA. For those young people you mentioned who are being transferred into the adult system, their names are not released until after a conviction. Under the previous regime, the existing regime, the YOA, their names go out as soon as they are in the adult system. They could be acquitted of the offence against them and their names would still be tarnished and their reputations blighted by having their names made public.

We agree that this is a bad thing in terms of the overall reintegration of young people. The release of young people's records and names should be guarded carefully and closely.

mais il représente un compromis, et je veux m'assurer que nous pouvons faire mieux.

Le sénateur Fraser: La partie 6 de ce projet de loi m'intéresse tout particulièrement parce qu'elle concerne la confidentialité des renseignements concernant les adolescents, c'est-à-dire leurs noms et leurs dossiers. Cette partie du projet de loi interdit la publication de noms mais précise que cette protection ne s'applique pas à une vaste catégorie de jeunes: ceux qui écopent d'une peine pour les adultes et même ceux qui écopent d'une peine pour adolescents s'il s'agit d'une infraction désignée, etc.

La liste des personnes qui peuvent accéder aux dossiers des jeunes contrevenants est assez longue et il n'existe pas beaucoup de contrôle. Un policier peut donner accès à un dossier à une compagnie d'assurance, laquelle compagnie peut, si elle le désire, ajouter à ses propres dossiers une note disant que «Johnny Jones est un mauvais risque; ne pas l'assurer».

Vous dites que le projet de loi respecte la Convention relative aux droits de l'enfant. J'y lis pourtant que les droits du jeune contrevenant précisent «que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure». Rien de plus.

L'article 8.1 de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, les «Règles de Beijing», précise ce qui suit:

Le droit du mineur à la protection de sa vie privée doit être respecté à tous les stades afin d'éviter qu'il ne lui soit causé du tort par une publicité inutile et par la qualification pénale.

L'article 8.2 se lit comme suit: «En principe, aucune information pouvant conduire à l'identification d'un délinquant juvénile ne doit être publiée». Je me permets d'ajouter le commentaire des NU:

Les recherches criminologiques dans ce domaine ont montré les effets pernicieux (de toutes sortes) résultant du fait que des jeunes soient une fois pour toute qualifiés de «délinquants» ou de «criminels».

Si vous dites à un enfant qu'il est un criminel et si vous dites au monde entier qu'il est un criminel, il restera sans doute qu'un criminel.

Je trouve impossible de réconcilier le texte des Nations Unies et la partie 6 du projet de loi. Je vous prie de m'aider.

Mme Latimer: Il ne fait aucun doute que la protection de la vie privée en vertu du projet de loi diffère de ce qui est prévu dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Le nom des adolescents qui sont transférés dans le système pour adultes n'est pas publié tant qu'il n'y a pas eu condamnation. En vertu du régime précédent, c'est-à-dire le régime de la Loi sur les jeunes contrevenants, le nom était publié dès que l'enfant passait dans un système pour adultes. Il pouvait plus tard être acquitté d'une accusation qui pesait contre lui et pourtant son nom demeurait terni et sa réputation entachée du fait de la publication de son nom.

Nous convenons qu'il s'agit d'une mauvaise approche dans le contexte de la réinsertion des adolescents. Il faudrait protéger avec soin leur dossier et leur nom.

We do feel that we are in compliance with the UN convention because it says at all stages of the proceedings, full stop. Proceedings, full stop.

Ms Kingston: To repeat, it is at all stage of the proceedings. Once there is a finding of guilt, there are some exceptions made in the bill, but the young person's name is protected generally for the reasons that you said.

There are some exceptions when it is a very serious offence and the young person is found guilty of a serious offence and receives an adult offence. There are limited circumstances for serious offences.

Senator Fraser: The Beijing rules do not say, "at all stages of the proceedings;" they just say, "at all stages." They go on to warn about the dangers of stigmatization. Why would you write into this new bill in which you are trying to create a wonderful new system rules that say, "Oh, but the protection does not apply"? Some of these kids are 14 years old.

Ms Latimer: Privacy protections are probably one of the most contentious areas around youth justice. We have had consultations with many people, and the parliamentary committee has met with many groups. There have been consultations far and wide, and there is a strong voice — I am surprised you have not heard it yet — that there should be more access to youth records and that people have a right to be exposed to a visible youth justice system. They have a right to this information and a right to know.

We disagree with that. We have resisted broadening of access to young people and young people's names. It is a very limited, tight circumstance, and it really is only applicable if there is a situation of violence or where there is an issue of a very serious offending.

Senator Fraser: I hear what you are saying, although we do not seem to agree on what constitutes narrow and restricted exceptions. You are telling me that the reason for allowing a 14-year-old's name to be published, even if he has not been given an adult sentence, is that the public wants it.

Ms Latimer: We are saying that there is a perception that this young person's behaviour, now that he is found guilty of it, constituted a violent risk, and people — particularly victim's groups — will argue that they do not want to mistakenly hire that child as their babysitter. They want to know if there has been a serious incidence of violence for which this young person has been found guilty. They see it as a way to insulate and protect themselves from the violence.

It is a difficult issue, and that is the rationale. Many people believe there should be openness in the justice system and that some rights are lost by the seriousness of the offence after the proceedings and after they had been convicted and that there is a societal interest in knowing.

Senator Fraser: Whose are the voices that argue against publication of the names?

Nous avons l'impression que le projet de loi respecte la Convention des Nations Unies, à tous les stades de la procédure, point. De la procédure, point final.

Mme Kingston: Je le répète, à tous les stades de la procédure. Après la déclaration de culpabilité, le projet de loi prévoit certaines exceptions mais le nom de l'adolescent est généralement protégé pour les raisons que vous avez évoquées.

Certaines exceptions s'appliquent en cas d'infraction grave et si l'adolescent est trouvé coupable et qu'il écope d'une peine applicable aux adultes. Il y a certaines exceptions pour les infractions graves.

Le sénateur Fraser: Les règles de Beijing ne disent pas «À tous les stades de la procédure», mais bien «à tous les stades». Le texte nous met aussi en garde contre les risques de stigmatisation. Pourquoi voulez-vous incorporer à ce nouveau projet de loi, grâce auquel vous cherchez à établir un merveilleux système de règle, «Mais la protection ne s'applique pas»? Certains de ces adolescents n'ont que 14 ans.

Mme Latimer: La protection de la vie privée est sans doute un des aspects les plus controversés du système de justice pour les jeunes. Nous avons beaucoup consulté et le comité parlementaire a rencontré de nouveaux groupes. La consultation a été large et nous avons entendu un message clair — je suis surprise que vous ne l'ayez pas entendu: l'accès aux dossiers des adolescents doit être facilité et les gens ont droit d'avoir un système de justice pénale pour les adolescents qui soit visible. La population estime avoir droit à cette information et avoir le droit de savoir.

Nous sommes en désaccord. Nous avons résisté à la pression d'élargir l'accès au dossier des adolescents. Ce privilège est très limité et ne s'applique qu'en cas de crime violent ou d'infraction très grave.

Le sénateur Fraser: Je comprends ce que vous dites, bien que nous ne soyons pas du même avis sur la notion d'exception. Vous me dites que le nom d'un adolescent de 14 ans doit être publié, même s'il n'écope pas d'une peine applicable aux adultes, parce que le public le veut ainsi.

Mme Latimer: La population semble penser que le comportement de l'adolescent reconnu coupable d'une infraction constitue un risque et qu'elle — les groupes de victimes en particulier — soutiendra qu'elle ne veut pas de cet adolescent comme gardien d'enfant, par erreur. Les gens veulent savoir si l'adolescent a été reconnu coupable d'une action violente. C'est une façon de se protéger, de se mettre à l'abri de la violence.

Il s'agit d'un problème difficile. Et c'est la justification. Plusieurs estiment que le système de justice pénale devrait faire preuve d'ouverture et que la gravité de certaines infractions devrait entraîner la perte de certains droits, à la suite des procédures et après la condamnation, et qu'il existe un intérêt sociétal de le savoir.

Le sénateur Fraser: Quelles sont ces voix qui demandent la non-publication des noms?

Ms Latimer: I can give you a list of those as well. They are mostly childcare workers, child advocates, academics and defence counsel.

The Chairman: We will hear tomorrow from the Canadian School Boards Association and the Canadian Teachers' Federation. They want publication.

Ms Latimer: They want greater access to information. It is a difficult issue.

Senator Joyal: Do I understand, Ms Kingston, that you are part of the team that will participate in the reference to the Court of Appeal of Quebec, to prepare the factum of the Canadian Justice Department?

Ms Kingston: Yes, we will both be involved in that.

Senator Joyal: Do you know when the federal and provincial governments will be tabling their factums? Has there been a meeting among counsel of the two parties at this point?

[Translation]

Ms Yolande Viau, Counsel, Department of Justice: We have not yet received the Quebec factum. It is therefore impossible for us to develop our arguments and present our own factum. We were told that Quebec would be unable to table its own factum until fairly late this Fall or perhaps even early in the next year. Ours will follow.

Senator Joyal: Some of the questions raised this evening illustrated reasonably well the issues that will be covered in the presentations. The questions that refer to the appeal court discuss the extent to which there is compliance with sections 7 and 15 of the Charter, and in particular an extremely important item — this is one of the first times the question has been put so clearly to the Courts — to wit compliance with international instruments related to children's rights under the youth criminal justice system.

I am trying to understand the underlying philosophical differences between a youth justice system and a criminal justice system. There are factors in international conventions — two were given in the reference to Quebec and Senator Fraser mentioned two more — and the Supreme Court of Canada in the *Baker* judgment, the *Burns and Rafay* judgment and the *Keegstra* judgment, in which it was clearly confirmed that the manner in which international human rights instruments are construed is used to interpret Canada's obligations under the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Human Rights Act. The Courts do not wait for an official disposition of the Parliament of Canada to give effect to obligations stemming from international instruments such as those referred to by Senator Fraser for example. Others could be included in the Bill for incarceration.

What, according to you, are the principles which, in a system of justice for children, differ from those in a system of justice for adults? You will have to state your case before the Quebec Court

Mme Latimer: Je peux vous donner une liste de ces personnes également. Il s'agit principalement de techniciens des services à l'enfance, de défenseurs des intérêts des enfants, d'enseignants et d'avocats de la défense.

La présidente: Nous entendrons demain le témoignage de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires et de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants. Ces deux associations souhaitent la publication des noms.

Mme Latimer: Elles souhaitent un meilleur accès à l'information. C'est là un problème difficile.

Le sénateur Joyal: Dois-je comprendre, madame Kingston, que vous faites partie de l'équipe qui participera au renvoi à la Cour d'appel du Québec, qui préparera le mémoire du ministère de la Justice du Canada?

Mme Kingston: Oui, nous y participerons toutes les deux.

Le sénateur Joyal: Savez-vous quand les gouvernements fédéral et provincial déposeront leur mémoire? Y a-t-il déjà eu rencontre entre les avocats des deux parties?

[Français]

Mme Yolande Viau, avocate, ministère de la Justice: Nous n'avons pas encore reçu le mémoire du Québec. Il nous est alors impossible de développer nos arguments et de présenter notre propre mémoire. On nous a dit que cela irait assez tard cet automne ou peut-être même au début de l'année prochaine avant que le Québec soit en mesure de déposer son mémoire. Le nôtre va suivre.

Le sénateur Joyal: Vous avez eu des questions ce soir qui ont assez bien illustré des éléments qui feront l'objet des présentations. Les questions qui réfèrent à la cour d'appel traitent de la satisfaction des articles 7 et 15 de la Charte et surtout d'un élément extrêmement important — c'est une des premières fois que la question est posée si clairement aux tribunaux — à savoir le respect des instruments internationaux qui ont trait aux droits de l'enfant, eu égard au système de justice pénale pour les adolescents.

J'essaie de comprendre quelle est la différence de philosophie juridique qui organise un système de justice juvénile versus un système de justice pénale. Il y a des éléments des conventions internationales — on en a donné deux dans la référence au Québec et le sénateur Fraser en a mentionné deux autres — et la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Baker*, dans l'arrêt *Burns et Rafay* et dans l'arrêt *Keegstra*, a très bien confirmé que la compréhension des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne servent à interpréter les obligations du Canada, eu égard à la Charte canadienne des droits et libertés et à la Loi sur les droits de la personne du Canada. Les cours n'attendent pas formellement une disposition du Parlement du Canada pour donner effet aux obligations qui découlent des instruments internationaux comme celles exprimées par le sénateur Fraser par exemple. On pourrait en exprimer d'autres dans le projet de loi au niveau de l'incarcération.

Quels sont les principes qui, d'après vous, dans un système de justice pour enfants sont différents d'un système de justice pour adultes? C'est ce que vous aurez à argumenter devant la cour

of Appeal and perhaps the Supreme Court of Canada when the time comes to say that the Bill meets Canada's international obligations.

It is not enough to state it in the preamble, it needs to be included in each of the substantive provisions of the Bill. Otherwise, all acts could have a preamble saying, "We comply with Canada's international obligations," but in practice, one must do more than simply say it. It needs to be incorporated at every step in the criminal system or the justice system if it is to be implemented.

[English]

Ms Latimer: We actually started our development around the principles section, which was clause 3. We started with a sense of what we thought were the unique attributes of a youth justice system and where we thought the operations under the YOA were not meeting those. We looked at where we could make improvements to achieve what we believed were the key elements of a youth justice system, as opposed to an adult justice system.

There are many of them but there are three key areas of consideration. The first is that it should think seriously about prevention, because it is still at the developmental stage, and if we can keep young people out of the criminal justice system, that is an important opportunity. Secondly, it should include consequences that are meaningful to the young person, and those are quite different from an adult regime. A sense of timing is very important to young people. A sense of immediacy, constructive involvement of the parents, and of the victim — a whole range of accountability measures that attempt to show the young person that the behaviour was wrong and caused damage and gives him or her a chance to repair the damage. These are hallmarks of a youth justice system that are not as emphasized in an adult justice system, where there tends to be a penalty and then off you go. There is a sense of trying an educative function.

The final key element is a much greater emphasis on rehabilitation and reintegration. It recognizes that adolescents are still at a developmental stage in their lives; there are opportunities to change their lives around. Much of their behaviour can be experimental and testing the limits and does not necessarily map out a life course.

We need to encourage changes in social conduct and give them an opportunity to put that experimental behaviour behind them. This means a greater emphasis on privacy and the fact that records do not pursue them into adulthood. This is a one-shot deal and can be over with in the youth system.

Therefore, there are many key elements that distinguish the youth system.

Another key element is, if the criminal law is being applied to young people, they need, and should have, greater rights and protections in facing those criminal law procedures. You will see

d'appel du Québec et peut-être devant la Cour suprême du Canada lorsque vous aurez à dire que ce projet de loi satisfait aux obligations internationales du Canada.

Il ne suffit pas de le dire dans le préambule, il faut le voir dans chacune des dispositions substantielles du projet de loi. Autrement, toutes les lois pourraient avoir un préambule disant: «Nous nous conformons aux obligations internationales du Canada», mais en pratique, il faut aller plus loin que de le dire. Il faut l'intégrer à toutes les étapes du système pénal ou du système de justice que l'on veut mettre en place.

[Traduction]

Mme Latimer: Nous avons commencé le travail en partant des principes, c'est-à-dire l'article 3. Nous avons commencé en posant ce que nous pensions être les caractéristiques particulières d'un système de justice pénale pour les adolescents et de ce qui, dans la loi actuelle, ne correspond pas à ces caractéristiques. Nous avons cherché à apporter des améliorations afin d'en arriver aux éléments clés d'un système de justice pénale pour les adolescents, par opposition à un système de justice pénale pour les adultes.

Il y a trois éléments clés à considérer. Premièrement, il faudrait réfléchir sérieusement à la prévention, parce que cette notion en est toujours au stade de l'élaboration, et quelle constitue une opportunité importante de maintenir les adolescents hors du système de justice criminelle. Deuxièmement, il faudrait tenir compte des conséquences qui sont importantes pour les adolescents et elles diffèrent grandement de ce qu'elles seraient dans un système pour les adultes. Le choix du moment est très important pour les adolescents. Il faut aussi une participation immédiate et constructive des parents et de la victime — une gamme complète de mesures de responsabilisation pour tenter de montrer à l'adolescent que son comportement était mauvais et qu'il a causé des torts et lui donner la chance de réparer ces torts. Ce sont les caractéristiques d'un système de justice pour adolescent sur lesquelles on ne met pas l'accent dans un système de justice pour adulte, où il est plutôt question de sanctions. Nous cherchons plutôt à incorporer une fonction d'éducation.

Le dernier élément clé est l'accent sur la réinsertion et la réhabilitation. Nous devons reconnaître que les adolescents en sont toujours au stade du développement et qu'ils ont la possibilité de changer de comportement. Une bonne partie de leur comportement peut être d'ordre expérimental et une façon d'éprouver les limites imposées par la société, et ne constitue pas nécessairement une approche pour la vie.

Nous devons favoriser le changement de la conduite sociale et donner aux adolescents l'occasion de mettre leur comportement expérimental derrière eux. Pour cela, il faut insister davantage sur la protection de la vie privée et sur le fait que le dossier criminel ne suive pas l'adolescent dans sa vie adulte. Il s'agit d'une occasion unique où tout peut se régler dans le système pénal pour adolescents.

En conséquence, plusieurs éléments clés caractérisent le système de justice pour les adolescents.

Si la justice criminelle s'appliquait aux adolescents, il leur faudrait des droits et des mesures de protection plus importantes pour faire face aux procédures du droit criminel. C'est là un autre

that in many of the procedures that have been built in throughout the act.

Those are the hallmarks. They are pretty much set out in the declaration of principles, where we try to indicate what the distinctions are and what a unique youth system would look like.

Senator Joyal: Can you provide us with an analysis of where in the act you give greater rights and greater protection when the references are made to penal or to adult system justice? For instance, where will you have the capacity to convince the court that this is a genuine system on its own? Even though it seems to — and I try to make your case — clothe itself with some aspects of the adult system, in practice, are there safeguards that ensure that we are not negating the very objectives stated in section 3 and in the preamble?

This is to me the key argument that you will have to convince a court that the bill is constitutional, and it is in compliance with the international instruments that Canada has endorsed and that the Province of Quebec has endorsed.

[Translation]

We are speaking specifically with reference to Quebec, but if it were to end up in the Supreme Court of Canada, the attorneys general from the other provinces would probably intervene and ask to be heard. Debates would eventually become a matter of national interest because the points of view of the other provinces would necessarily have to be stated. The Court would take these points of view into account.

This is the key factor in any of our efforts. You have heard the other senators around the table. We are all concerned by this aspect of the Bill, which as you yourself said at the beginning of your presentation:

[English]

You were influenced by the polls saying we have to be tougher. They have to be in prison. The sentiments of Canadians generally were that we were too lenient. The system was not efficient enough in terms of being hard on the youth.

We want to be to be convinced that the starting point of the department, which was that Canadian public opinion in reference to youth offenders felt the act was not strong enough. The department decided that they would make it strong enough, that it would be made as harsh as an adult system on some aspects.

[Translation]

Ms Viau, the system seemed to work in Quebec. Generally speaking, according to the statistics, there was a diversion approach.

[English]

At the early stage of the proceedings, a better understanding of the principles that you were explaining to us, and now we are going to change the system and it is supposed to work better.

élément clé. Vous verrez cela à plusieurs endroits dans les procédures qui ont été élaborées dans le projet de loi.

Ce sont les grandes caractéristiques. Elles sont assez clairement énoncées dans la déclaration de principe où nous tentons de préciser les distinctions et les caractéristiques principales d'un système de justice pour les adolescents.

Le sénateur Joyal: Pouvez-vous nous préciser à quel endroit, dans la loi, vous accordez des droits plus importants et une protection plus importante quand il y a des références au système pénal ou au système de justice pour adulte? Par exemple, comment pourrez-vous convaincre le tribunal qu'il s'agit là d'un système valable? Malgré que le système proposé semble retenir certains aspects du système pour les adultes — et je cherche à bien comprendre votre point de vue — existe-t-il en pratique des garanties qui font en sorte que nous ne nions pas les objectifs énoncés à l'article 3 et dans le préambule?

Selon moi, c'est l'argument clé que vous devrez utiliser pour convaincre le tribunal que le projet de loi est constitutionnel et qu'il est conforme aux instruments internationaux endossés par le Canada et par la province de Québec.

[Français]

On parle en particulier de la référence au Québec, mais si cela se retrouve en Cour suprême du Canada, les procureurs généraux des autres provinces pourront probablement intervenir et demander à être entendus. À un moment ou l'autre, les débats deviendront d'intérêt national puisque le point de vue des autres provinces devra nécessairement être exprimé. La cour en tiendra compte.

C'est l'élément essentiel de toute la démarche que nous essayons de faire. Vous avez entendu les autres sénateurs autour de la table. Nous sommes tous préoccupés par cet élément du projet de loi qui, comme vous l'avez dit vous-même au début de votre présentation:

[Traduction]

Vous êtes influencée par les sondages d'opinion selon lesquels nous devons faire preuve de plus de fermeté, que ces jeunes doivent être envoyés en prison. Les Canadiens ont le sentiment que nous avons été trop tolérants, que le système n'est pas suffisamment dur envers les adolescents.

Au départ, le ministère voulait refléter l'opinion publique canadienne que la loi n'est pas suffisamment rigoureuse envers les jeunes contrevenants. Le ministère a donc décidé de proposer une loi assez dure et aussi rigoureuse à certains égards que celles qui régissent le système pour les adultes.

[Français]

Madame Viau, le système semblait fonctionner au Québec. De façon générale, selon les statistiques, une approche de diversion existait.

[Traduction]

Aux premiers stades de la procédure, et il y avait une meilleure compréhension des principes que vous nous expliquez. Aujourd'hui, nous devons modifier le système afin, prétendons-nous, de le rendre encore meilleur.

[Translation]

Almost all of the stakeholders — I am not speaking of the politicians — tell us that that it will not work, and that we are on the wrong track. We will attempt to reconcile these contradictory messages in terms of both the legal aspects and in terms of implementing the system. Those are our concerns.

[English]

Yet, in Ontario or Quebec or in Saskatchewan or any other province, in relation to what we want to achieve — that is, we do not want to come back with yet another bill as we did in 1984. I was part of the Parliament of Canada when the Young Offenders Act was adopted. I was listening to the minister maybe three weeks ago, and now to you, and I said we have tried, but we failed. We have a level of incarceration that is one of the highest in the world. Certainly, we have done something wrong there.

How can we be assured that 15 years from now, if we ever have to reconsider this, we will not be in a worse or equal situation than we are now?

Ms Latimer: You raised some excellent points. We are happy to do the analysis to demonstrate where the youth elements are in this system, including differentiating those from the adults.

Second, I raised the public opinion elements at the beginning only to show the benefits of having a Senate and a bureaucracy, both of whom tend to work out of the public glare and have a tendency to look at things more objectively. I take Senator Andreychuk's point that, to some extent, you build in discontent or discredit your own legislation when you buy into public opinion that the way to address youth crime is to toughen the penalties. They did that twice with the Young Offenders Act; the theory is increase the penalties and that will calm public fears about youth crime.

In this instance, we did not go with a legislative initiative but a broader one that was attempting to do something more enduring with the complex problem of youth crime that a legislative fix in and of itself would not work.

I raised that to show that we have not toughened the youth justice system. We have not lengthened penalties. There are many things that we have not done. I raised it for a specific point. I am sorry if I left you with the impression that we were drafting legislation to meet public pressure to toughen penalties and to toughen the justice system because we did not go there.

[Translation]

Ms Viau: I would like to add a point to what Ms. Latimer said. I will refer to the comments you heard from the representatives of the Quebec Bar. I am referring to the brief they tabled when they appeared before you.

[Français]

Presque tous les intervenants du milieu — je ne parle pas des politiciens — nous disent que cela ne fonctionnera pas, que nous ne prenons pas la bonne voie. Nous essayons de réconcilier ces messages contradictoires autant sur le plan juridique que sur le plan de la mise en application du système. Ce sont là nos préoccupations.

[Traduction]

Ni l'Ontario, ni le Québec, ni la Saskatchewan ni aucune autre province ne souhaite que nous revenions à la charge avec un autre projet de loi. En d'autres mots, nous ne voulons pas répéter l'expérience de 1984. J'étais au Parlement du Canada lorsque la Loi sur les jeunes contrevenants a été adoptée. J'ai écouté la ministre il y a environ trois semaines et je vous écoute aujourd'hui. Je vous ai dit que nous avons fait des efforts et que nous avons échoué. Le niveau d'incarcération au Canada est l'un des plus élevés au monde. Manifestement, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas bien.

Si jamais nous devons reconsidérer ce projet de loi dans 15 ans, quelle assurance avons-nous que la situation ne sera pas pire qu'elle ne l'est aujourd'hui ou qu'elle sera équivalente?

Mme Latimer: Vous avez soulevé d'excellents points. Nous sommes heureux de faire l'analyse afin de démontrer que le système proposé est adapté aux jeunes et qu'il comprend des éléments qui le distinguent du système pour les adultes.

Deuxièmement, j'ai parlé de l'opinion publique au début uniquement pour vous montrer les avantages d'un Sénat et d'une bureaucratie qui ont tendance à travailler à l'abri des regards publics et à regarder les choses de manière plus objective. Par exemple le sénateur Andreychuk estime que dans une certaine mesure un projet de loi peut susciter le mécontentement ou même perdre de sa crédibilité si le législateur se fie entièrement à l'opinion du public qui veut des peines plus sévères pour contrer la criminalité juvénile. Cela s'est produit à deux reprises dans le cas de la Loi sur les jeunes contrevenants. L'approche était la suivante: rendre les peines plus sévères afin d'apaiser les craintes du public au sujet de la criminalité chez les adolescents.

Dans le cas qui nous intéresse, nous avons adopté une approche législative plus large qui propose un cadre plus durable pour aborder le problème de la criminalité chez les jeunes, plutôt qu'une solution législative qui ne donne pas de bons résultats.

Je le mentionne pour montrer que nous n'avons pas durci le système de justice pour les adolescents. Nous n'avons pas allongé les peines. Et il y a plusieurs autres choses que nous n'avons pas faites. Je le mentionne uniquement à cette fin. Je suis désolée de vous avoir laissé sous l'impression que nous avions préparé un projet de loi qui réponde à la pression du public de prévoir des peines plus dures et de raffermir le système, parce que ce n'est pas ce que nous avons fait.

[Français]

Mme Viau: J'aimerais ajouter un point à ce que Mme Latimer a dit. Je vais faire référence à des propos que vous avez entendus de la part des représentants du Barreau du Québec. Je me réfère au mémoire qu'ils ont déposé lorsqu'ils ont comparu devant vous.

The Bar raised the same questions that you are raising, namely as to whether we are contravening the Convention on the Rights of the Child. For example, to comply with the Convention, the arrest, detention and imprisonment of a child are measures that are only to be used as a last resort, and for as brief a period as possible.

With respect to arrest, Bill C-7 provides the police with better tools to hold young people accountable through extrajudicial measures rather than arrest.

The extrajudicial measures in Bill C-7 go well beyond the alternative measures we have in the Young Offenders Act, in which the extrajudicial sanctions nevertheless have reasonably significant consequences for the child. For example, the record remains on file for two years.

From now on, to meet the requirements of the Convention, we provide front-line caseworkers with tools that will enable them to impose extrajudicial measures that will not create a record, but nevertheless make young people accountable, because their offences are less serious than others.

In Bill C-7, temporary detention while awaiting trial is mentioned. However, the burden to convince a court to keep a young person in detention until trial is very difficult. In other words, it will succeed in very few cases. And there is an additional factor. If the judge decides that a young person is to be kept in temporary detention until trial, the judge will have to ascertain that there is a responsible person in society willing to take the person into custody until trial.

The third factor is that imprisonment is used only as a last resort and ought to be for as short a period as possible. This is in section 39 of Bill C-7, which we did not have in the Young Offenders Act. It is exactly what we are doing with the bill. You need only look at the wording of sections 38 and 39, along with the sentencing options contained in section 42. Things are so arranged that the young person receives the lightest possible sentence under the circumstances, both to hold that young person accountable and to take into account the needs for that person in terms of rehabilitation and social reintegration. All the programs are to be put in place from the first day, if it is decided that custody is required.

Section 94 of Bill C-7 is very specific about the fact that the provincial director must designate a youth delegate immediately to hold the young person accountable, but to successfully rehabilitate that young person into society.

Senator Joyal: Could you respond to the objection raised by the Quebec Bar with respect to the designated offences in section 62? The representatives of the Quebec Bar gave us an 18-page list of all the offences in the Criminal Code that would be subject to section 62. These consist of all offences of which a young person could be convicted, and which would be subject to

Le Barreau avait soulevé les mêmes questions que vous soulevez, à savoir si nous sommes en effraction vis-à-vis la Convention des droits de l'enfant. Par exemple, pour être en accord avec la Convention, l'arrestation, la détention et l'emprisonnement d'un enfant sont des mesures qui ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort et doivent être aussi brèves que possible.

En ce qui a trait à l'arrestation, le projet de loi C-7, fournit de meilleurs outils aux policiers qui favorisent la responsabilisation des jeunes par des mesures extrajudiciaires plutôt que par l'arrestation.

Les mesures extrajudiciaires proposées dans le projet de loi C-7 vont bien au-delà des mesures de rechange que nous retrouvons dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Dans cette loi, nous retrouvons des sanctions extrajudiciaires qui entraînent tout de même des conséquences assez importantes sur l'enfant. Par exemple, des antécédents judiciaires demeurent au dossier pendant deux ans.

Dorénavant, pour répondre aux besoins de la Convention, nous offrons aux intervenants de première ligne des outils qui leur permettent d'imposer des mesures extrajudiciaires qui ne créeront pas d'antécédents judiciaires, mais qui responsabiliseront les jeunes, parce que les jeunes commettent des infractions qui sont moins graves que d'autres.

Dans le projet de loi C-7, on parle de détention provisoire en attente du procès. Cependant, le fardeau pour convaincre un tribunal de garder un jeune en détention jusqu'au moment du procès est très lourd. Autrement dit, on retrouve cela dans très peu de cas. On a même un élément supplémentaire. Si le juge conclut qu'il faut détenir le jeune provisoirement jusqu'à son procès, il doit s'enquérir de la présence d'une personne responsable dans la société autour de cette personne pour le prendre en charge jusqu'au moment du procès.

Troisième élément, l'emprisonnement n'est utilisé qu'en dernier ressort et doit être d'une durée aussi brève que possible. Nous le retrouvons à l'article 39 du projet de loi C-7, ce que nous n'avions pas dans la Loi sur les jeunes contrevenants. C'est exactement ce que nous faisons avec le projet de loi. Vous n'avez qu'à regarder comment ont été conçus les articles 38, 39 et les options de sentence prévues à l'article 42. On fait en sorte que le jeune subisse la peine la moins lourde possible dans les circonstances, à la fois pour le responsabiliser et tenir compte de ses besoins de réadaptation et de réinsertion sociale. Tous les programmes doivent être mis en place dès le premier jour, si on arrive à la conclusion qu'il doit être mis sous garde.

L'article 94 du projet de loi C-7 est bien spécifique à l'effet que le directeur provincial doit désigner un délégué de la jeunesse immédiatement de sorte que le jeune soit responsabilisé, mais réadapté dans la société avec succès.

Le sénateur Joyal: Pourriez-vous répondre à l'objection soulevée par le Barreau du Québec quant aux infractions désignées à l'article 62? Les représentants du Barreau du Québec nous ont donné une liste de 18 pages de toutes les infractions qui ont pu être relevées dans le Code pénal et qui sont assujetties à l'article 62. Il s'agit de toutes les infractions dont on pouvait

adult punishments and hence the punishments of the Criminal Code.

How would you describe this situation? All or nearly all the offences are in the list. The remaining offences are minor and have virtually no social impact.

The key component of the brief from the Quebec Bar is that the emphasis was specifically placed on the penalty, on the offence itself, rather than on the young person.

[English]

There is a discrepancy related to the fact that we think according to what should be a juvenile system. The emphasis should be on the person of the youth, while in an adult system the emphasis is put on the penalty and the fine, punishment or the exemplary decision that is taken following the commission of an act. This is a contradiction between what is the legal analysis that you make of the bill and the other analysis, which will be arbitrated by the court. It is not enough to say that it is not this way. There will be a court decision on this sooner than later, I hope, and I am not requesting that we delay our decision until the court ruling. I would never argue that because it would become easy for any province to make a reference on any discussion and then the Parliament of Canada will be impaired. That is certainly not my consideration.

As a legislator, I must convince myself that the arguments are sound. I say that with the greatest of respect for the Department of Justice. In this committee I have taken part in other discussions when the Department of Justice told us that something was constitutional, not to worry, and when we received the judgment it was 9 to 0, the other way around. Therefore someone somewhere did not read the same statute that we read.

This is a key issue. It is not a traffic statute. It deals with the rights and freedoms of an individual at the early stage of his or her life. This is serious and encompassing in terms of consequences.

Since we will benefit from these witnesses throughout our entire process, it might be wise for them to read the evidence of the other witnesses who appear and have them back to respond to some of that other evidence.

The Chairman: I should tell you, honourable senators, we intend to have the department officials back at the end, as well as the minister. They will have a chance at that point to once again attempt to answer some of our concerns.

[Translation]

Senator Nolin: Given what you have just told us, I will restrict my questions to the current alternative measures and to future extrajudicial measures.

Ms Viau, in your reply to Senator Joyal, you highlighted the fact that there were new avenues and you referred to new tools

trouver un jeune coupable et qui sont sujettes à des pénalités pour adultes donc aux pénalités du Code pénal.

Comment qualifieriez-vous cette situation? La totalité de toutes les infractions ou à peu près se retrouvent dans cette liste. Les autres infractions qui restent sont mineures et n'ont presque pas de conséquence sur le plan social.

L'élément clé de la représentation du Barreau du Québec est que l'emphase était mise précisément sur la pénalité, l'infraction elle-même, plutôt que sur le jeune.

[Traduction]

Le problème semble être que nous réfléchissons en fonction de ce que devrait être un système de justice pour les adolescents. L'accent devrait être mis sur la personne, sur l'adolescent, tandis que dans un système pour les adultes, l'accent est mis davantage sur la peine et sur l'amende, sur une punition ou sur une décision exemplaire prise à la suite de la commission d'un acte. Il y a donc contradiction entre l'analyse juridique que vous faites du projet de loi et l'autre analyse, celle qui sera faite par le tribunal. Il ne suffit pas de dire qu'il n'en est pas ainsi. Tôt ou tard, le tribunal sera appelé à se prononcer à ce sujet et je ne recommande nullement d'attendre cette décision. Je ne défendrai jamais cette approche parce qu'il serait facile pour quelque province que ce soit de faire un renvoi relatif à toutes les dispositions, ce qui entraverait l'autorité du Parlement. Ce n'est certainement pas mon intention.

En tant que législateur, je dois me convaincre que les arguments présentés sont valables. Je le dis en toute déférence pour le ministère de la Justice. Notre comité a participé à d'autres discussions au cours desquelles le ministère de la Justice nous a dit qu'il ne fallait pas s'inquiéter de la constitutionnalité d'un élément pour constater, plus tard, que le tribunal avait une opinion fort différente, en rendant une décision unanime. En conséquence, il semble que certains n'aient pas lu le même texte de loi que nous.

Il s'agit ici d'un élément clé. Il ne s'agit pas d'une loi concernant la circulation. Il s'agit d'un projet de loi qui traite des droits et libertés d'une personne qui en est aux premiers stades de sa vie. La question est grave et elle est lourde de conséquences.

Puisque nous pouvons compter sur la présence de ces témoins pour toute la durée de nos travaux, il leur serait peut-être utile de relire le témoignage des autres témoins et de leur demander de revenir pour nous parler de ces autres interventions.

La présidente: Je devrais vous dire, honorables sénateurs, que nous avons l'intention de demander aux fonctionnaires du ministère, de même qu'à la ministre, de revenir à la fin de nos travaux. À ce moment, tous pourront à nouveau tenter de répondre à certaines de nos préoccupations.

[Français]

Le sénateur Nolin: Compte tenu de ce que vous venez de nous dire, je vais restreindre mes questions aux mesures actuelles de rechange et aux futures mesures extrajudiciaires.

Madame Viau, dans votre réponse au sénateur Joyal, vous mettez en lumière le fait qu'il y a de nouvelles avenues et vous

that the police would have to divert the adolescent or young offender rather than use the judicial process.

Earlier, we heard a statistician brilliantly demonstrate that these diversion measures existed already in Quebec and that that was why there were fewer young people entering the system and hence fewer young people leaving the system. It is a rather basic law of physics.

In section 4(1)(a) of the current Act, under alternative measures, it is provided that a process can be introduced by provincial authority and jurisdiction, and I quote:

(a) the measures are part of a program of alternative measures authorized by the Attorney General or his delegate or authorized by a person, or a person within a class of persons, designated by the Lieutenant Governor in Council of a province.

These alternative measures make the Quebec statistics different. Do these Quebec statistics take into account the fact that the current Act did not wait for you to introduce the sections mentioned, including section 4, which contains some very sound principles and objectives, and sections 5, 6, 7 and 8, which refer to principles and objectives, and to the warnings that a police officer can give for a referral? Diversion here has already become referral.

Has Quebec already implemented these measures, which, based on your response to Senator Joyal, you appear to consider a great improvement over the current act?

Ms Viau: It is true that the current Act provides for alternative measures. You heard a statistician demonstrate, for example, that the crime rate was lower in Quebec than elsewhere.

On the other hand, you were also told that it was important to understand that the manner in which the alternative measures programs operate from province to province can occasionally mean that, as in Quebec, it may have been wisely decided to refer young persons to alternative measures before officially laying charges in court, whereas in some other provinces this is done afterwards.

You asked the statistician to reorganize the figures to determine whether or not, with the adjusted data, we would see much difference. I would therefore expect that you will receive the information. This too needs to be taken into consideration.

The statistician also demonstrated that Alberta, for example, was currently making heavy use of alternative measures. It is sometimes difficult to make comparisons, because various different factors can enter into it.

Nevertheless, it is true that in Quebec we have a system of alternative measures, just as we have them in all the other provinces. Quebec has a good system of alternative measures, makes considerable use of it, and this is a good thing.

They will now be able to do somewhat more. Bill C-7 will make it possible not only to use the current alternative measures, which, I repeat, nevertheless establish a record that remains on the

faites, entre autres, référence à de nouveaux outils dont les policiers bénéficieront pour divertir l'adolescent ou le jeune contrevenant plutôt que de l'amener dans le processus judiciaire.

Nous avons entendu plus tôt un statisticien qui nous a brillamment démontré que ces mesures de diversion existaient déjà au Québec et que c'est pour cette raison qu'il y a moins de jeunes qui entrent dans le système et donc moins de jeunes qui en sortent. C'est une règle de physique assez fondamentale.

On peut lire dans la loi actuelle, aux mesures de rechange, à l'article 4(1)a), qu'il est prévu que l'autorité et la juridiction provinciale pourront mettre en place un processus, et je cite:

a) ces mesures sont dans le cadre d'un programme de mesures de rechange autorisé, soit [\$] par une personne ou une personne faisant partie d'une catégorie de personnes désignée par le lieutenant gouverneur en conseil d'une province.

Ces mesures de diversion font en sorte que les statistiques québécoises sont définitivement hors normes. Ces statistiques québécoises tiennent-elles au fait que la loi actuelle n'a pas attendu que vous introduisiez les articles mentionnés, incluant l'article 4 qui contient de très beaux principes et objectifs, et les articles 5, 6, 7 et 8 qui font référence aux principes et objectifs, et aux avertissements que le policier peut donner pour renvoi? Déjà, la diversion, c'est le renvoi.

Est-ce que le Québec a déjà mis en place ces mesures que vous semblez considérer, par votre réponse au sénateur Joyal, une grande amélioration par rapport à la loi actuelle?

Mme Viau: La loi actuelle prévoit des mesures de rechange, c'est vrai. Vous avez entendu un statisticien qui vous a démontré, par exemple, que le taux de criminalité était plus bas au Québec qu'ailleurs.

Par contre, on vous a aussi dit qu'il faut comprendre que la façon dont les programmes de rechange fonctionnent d'une province à l'autre fait en sorte que parfois, comme au Québec, on a eu la sagesse de renvoyer les jeunes vers des mesures de rechange avant de déposer officiellement les accusations au tribunal, alors qu'on le fait après dans d'autres provinces.

Vous avez demandé au statisticien de rétablir ces chiffres pour voir si, avec des données réajustées, nous pourrions noter beaucoup de différences. J'attendrai donc que vous receviez l'information. Il reste qu'il faut prendre cela aussi en considération.

Le statisticien vous a aussi démontré que l'Alberta, par exemple, était actuellement le grand utilisateur des mesures de rechange. C'est difficile parfois de comparer, parce qu'il peut être question de plusieurs éléments différents.

Néanmoins, il est vrai que nous avons au Québec un système de mesures de rechange, comme nous en avons dans toutes les provinces par ailleurs. Le Québec a un bon système de mesures de rechange, il l'utilise beaucoup et c'est bien.

Ils vont pouvoir en faire un peu plus. Le projet de loi C-7 permettra non seulement les mesures de rechange actuelles, qui, je le répète, bâtissent quand même un dossier judiciaire qui demeure

books for two years, but there will be alternative measures at two levels. The current alternative measures under Bill C-7 will be for the second level. The first does not exist yet, but it will come into being with Bill C-7.

Senator Nolin: When you speak of the first level, is this before entering the court system?

Ms Viau: It is before the charges are officially laid, but without recourse to extrajudicial sanctions. Because in Bill C-7, there are extrajudicial measures and extrajudicial sanctions.

The way in which extrajudicial measures are structured means that a record or history as such is not established. The young person is not labelled, but is given a chance. Whereas at the time an extrajudicial sanction is imposed, which is the current alternative measure, the young person is labelled.

Senator Nolin: The statistician told us not three hours ago that the Quebec diversion measure took effect prior to the court process. That is why we do not have statistical data. If Quebec does this, and I presume that it is acting within its jurisdiction which, according to the Supreme Court, constitutes constitutional delegation, it means that the measure stems from a federal statute.

Is that not the section I just read you? Does not Quebec already have the right to implement extrajudicial diversion measures to implement these measures?

Ms Viau: Except that there are nevertheless important consequences attached to these measures. In the new Bill, this sort of measure is extended to allow for intervention without necessarily giving rise to major consequences. When we speak about a record or history, it is important to understand what this means for the young person. It often means that the young person cannot find a job or has difficulty entering university.

Now most universities check for a record and refuse entry to young people on this basis. The caseworkers are given an additional chance to hold the young person accountable and ensure that in spite of everything the young person is not labelled for the long term.

This method of doing things has been very enthusiastically received by the front-line workers, even in Quebec. I would say that they are very happy to see this measure applied.

[English]

Senator Nolin: I have more questions on other areas.

Senator Fraser: You kept talking about Quebec's jurisdiction but I assume you meant any province?

Senator Nolin: My point is that all the provinces had all the authority, all the room, to manoeuvre, but it is not the case.

en place pour deux ans, mais il y aura des mesures de rechange à deux niveaux. Les mesures de rechange actuelles, en vertu du projet de loi C-7, seront pour le deuxième niveau. Le premier niveau n'existe pas jusqu'à présent, mais il existera avec le projet de loi C-7.

Le sénateur Nolin: Quand vous parlez du premier niveau, c'est avant d'entrer dans le système judiciaire?

Mme Viau: C'est avant que des accusations soient déposées formellement, mais sans qu'on ait eu recours aux sanctions extrajudiciaires. Parce que dans le projet de loi C-7, vous avez des mesures extrajudiciaires et des sanctions extrajudiciaires.

De la façon dont sont bâties les mesures extrajudiciaires, elles n'ouvrent pas l'élément de dossier judiciaire ou d'antécédent judiciaire comme tel. On n'étiquette pas le jeune, on lui donne une chance. Tandis que déjà au moment où on impose une sanction extrajudiciaire, qui est la mesure de rechange actuelle, on étiquette le jeune.

Le sénateur Nolin: Le statisticien nous a dit, il n'y a pas plus de trois heures, que la mesure de diversion au Québec se fait avant que le processus judiciaire s'applique. C'est pour cela que nous n'avons pas de données statistiques. Si le Québec le fait, et je présume que le Québec agit à l'intérieur de sa juridiction qui, selon la Cour suprême, est une délégation constitutionnelle, cela veut dire que cette mesure vient d'une loi fédérale.

N'est-ce pas l'article que je viens de vous lire? Le Québec n'a-t-il pas déjà le droit de mettre en place des mesures de diversion extrajudiciaires pour mettre en place ces mesures?

Mme Viau: Sauf qu'il y a quand même des conséquences importantes rattachées à ces mesures. Dans le nouveau projet de loi, on étend ce genre de mesures pour permettre une intervention sans qu'il y ait nécessairement une conséquence importante. Quand on parle de dossier judiciaire, il faut comprendre ce que cela implique pour le jeune. Le jeune, souvent, est privé d'un emploi et il a de la difficulté à rentrer à l'université.

Maintenant la plupart des universités vérifient les antécédents judiciaires et refusent les jeunes sur cette base. C'est une chance supplémentaire qui est donnée aux intervenants du milieu dans le but de responsabiliser le jeune et faire en sorte que malgré tout, on n'étiquette pas le jeune à long terme.

Cette façon de faire est accueillie avec beaucoup d'enthousiasme par les premiers intervenants et ce, même au Québec. Je dirais qu'ils sont très heureux de voir appliquer cette mesure.

[Traduction]

Le sénateur Nolin: J'ai d'autres questions à poser sur d'autres aspects.

Le sénateur Fraser: Vous avez parlé de la juridiction du Québec, mais je suppose que vous parliez de toute province?

Le sénateur Nolin: Selon moi, toutes les provinces ont l'autorité, la marge de manoeuvre nécessaire, mais cela ne semble pas être le cas.

[Translation]

Ms Viau, we have a misunderstanding. We are told that no statistical information is possible. There is therefore no record.

Ms Viau: Under subsection 44 of the Young Offenders Act, it is clearly stated that an alternative measure establishes a record and that the record remains active for a period of two years.

Senator Nolin: Why did the statistician tell us that there were no statistics on alternative measures?

Ms Viau: The statistician answered a question that was very different from the one you are now asking me.

Senator Nolin: We will ask him the question again later. An alternative measure means that a youth is not brought in to the court system.

Ms Viau: The alternative measure is nevertheless recorded. There are also statistics on alternative measures.

Senator Nolin: All right, we will look into all of that.

[English]

Senator Beaudoin: My question is very simple. Canada has a dualistic system: When we enter into a treaty, we must legislate. If we do not legislate, the treaty is not in force. This is our system of constitutional and international law. If we do not legislate to give effect to the treaty, the treaty has no influence on the law of the land. It is our system.

This is my only point. Of course we have a constitution; of course we have the rule of law, but this does not solve everything. When we enter into a treaty, we must legislate to give effect. We have a moral obligation. If we do not do it, I think we are at fault because of that moral obligation at the very least.

If you say this bill is answering all our obligations under the UN convention, then I say bravo. Yet I am not so sure after listening to what Senator Fraser said.

I will ask the same question in two weeks and I hope you will say that, "yes, the implementation of this the bill covers everything in the convention." If you say that, I will take your word.

The Chairman: When you come back, please be convincing.

Senator Joyal: Ms Latimer, would a sunset clause in this bill be helpful? We are defining new objectives that were well explained a minute ago by Ms Viau. It would be helpful for Parliament, within a reasonable period of three or four years, to review the objectives of the bill to see how the implementation has satisfied the goals. Many pieces of legislation now are systemic in terms of their objectives.

Ms Latimer: We will monitor the implementation of this bill in a variety of ways. We would be happy to come back and present on how it is going, whether we are achieving our objectives, and

[Français]

Madame Viau, on ne se comprend pas. On se fait dire qu'il n'existe pas d'information statistique possible. Il n'y a donc pas de casier judiciaire.

Mme Viau: En vertu de l'aliéna 44 de la Loi sur les jeunes contrevenants, il est clairement stipulé qu'une mesure de rechange bâtit un dossier judiciaire et ce dossier demeure en place pour une période de deux ans.

Le sénateur Nolin: Pourquoi le statisticien nous a-t-il dit qu'il n'y avait pas de statistique sur les diversions?

Mme Viau: Le statisticien a répondu à une question bien différente de celle que vous me posez actuellement.

Le sénateur Nolin: On lui reposera la question ultérieurement. La mesure de diversion fait en sorte qu'on n'amène pas l'adolescent dans le processus judiciaire.

Mme Viau: La mesure de rechange est tout de même comptabilisée. Vous avez d'ailleurs les statistiques sur les mesures de rechange.

Le sénateur Nolin: D'accord, on examinera tout cela.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Ma question est fort simple. Le système du Canada est dualiste: quand nous signons un traité, nous devons légiférer. Si nous ne le faisons pas, le traité n'est pas applicable. Notre système de droit constitutionnel et de droit international est ainsi fait. Si nous n'adoptons pas une loi pour donner effet au traité, le traité n'a aucune incidence sur les lois du pays. Tel est notre système.

C'est le seul point que j'ai à soulever. Bien sûr, nous avons une constitution et, bien sûr, nous avons la primauté du droit, mais cela ne règle pas tout. Quand nous signons un traité, nous devons légiférer pour qu'il puisse prendre effet. C'est là une obligation morale. Si nous ne le faisons pas, j'estime que nous sommes en faute, ne serait-ce que du point de vue de cette obligation morale.

Si vous dites que ce projet de loi répond à toutes nos obligations en vertu de la Convention des Nations Unies, alors bravo. Pourtant, je n'en suis pas si sûr après avoir entendu le sénateur Fraser.

Je poserai la même question dans deux semaines et j'espère que vous serez en mesure de dire «Oui, la mise en oeuvre de ce projet de loi couvre tous les aspects de la Convention». Si vous me le dites, je prendrai votre parole.

La présidente: Quand vous reviendrez, soyez convaincant.

Le sénateur Joyal: Madame Latimer, serait-il utile que le projet de loi comporte une disposition de temporisation? Nous cherchons à définir de nouveaux objectifs que Mme Viau nous a fort bien expliqué, il y a une minute. Il serait utile que le Parlement examine les objectifs du projet de loi, mettons dans trois à quatre ans, afin de savoir si la mise en oeuvre a permis d'attendre les objectifs visés. Plusieurs textes de loi sont maintenant systématiques pour ce qui est des objectifs.

Mme Latimer: Nous surveillerons la mise en oeuvre de ce projet de loi de diverses façons. Nous serons heureux de revenir et de vous présenter les résultats, de vous dire si les objectifs sont

what problems we are facing. Does that require a change to the legislation? I do not know. We would be happy to report back.

The Chairman: Ms Latimer, you said this bill is built around clause 3, the declaration of principle. In response to Senator Beaudoin, you said that it is built around the youth. You pointed to clause 3(1)(a):

...the youth criminal justice system is intended to

- (i) prevent crime by addressing the circumstances underlying a young person's offending behaviour,
- (ii) rehabilitate young persons who commit offences and reintegrate them into society, and
- (iii) ensure that a young person is subject to meaningful consequences for his or her offence...

Those three subclauses all eventually refer to the goal of promoting the long-term protection of the public. Really this bill is built around the long-term protection of the public and not the rehabilitation of the young people.

Ms Latimer: I would argue that is not the correct reading of Bill C-7. It is probably the correct reading of Bill C-3.

The Chairman: It is Bill C-7 that I am reading.

Ms Latimer: Yes, but the objective of the legislation is to do the three major things as listed.

The Chairman: In order to promote the long-term protection of the public.

Ms Latimer: That is a side-effect of achieving those three main objectives.

The Chairman: "In order to" refers to the desired end effect.

Ms Kingston: They are not competing objectives. This feeds into the fact it is in the long-term interest of society to see a young person successfully rehabilitated and reintegrated into society. It is not either/or. That is how we achieve the long-term protection of society.

Senator Andreychuk: If I were sitting on the bench, I would be guided in my interpretation — if there were two or three options — by the one that would have furthered the protection of the society, as opposed to one that might be good for that child. One must make a choice. We hope the choices do not compete but, if they do, a judge will go with the protection of society.

Mr. Barnhorst: The question here is this: What is the role of the criminal justice system and to what extent can it make a contribution to the protection of society?

One of the more significant differences between Bill C-3 and Bill C-7 is the reference to the long term. That implies we do not want to have short-term expectations about quick fixes to prevent crime and to protect society.

In any crime-prevention discussion, one must take a long-term view. A criminal justice system for youth must do the three things that Ms Latimer referenced — prevent crime, rehabilitate, address

atteints et de vous parler des problèmes que nous éprouvons. Est-ce qu'il faudra alors modifier la loi? Je ne le sais pas. Je serai heureuse de vous rendre compte.

La présidente: Madame Latimer, vous avez dit que ce projet de loi est fondé sur l'article 3, c'est-à-dire la déclaration de principe. En réponse à une question du sénateur Beaudoin, vous avez dit qu'il est axé sur la jeunesse. Vous avez fait référence à l'alinéa 3(1)a):

...le système de justice pénale pour adolescent vise à prévenir le crime par la suppression des causes sous-jacentes à la criminalité chez les adolescents, à les réadapter et à les réinsérer dans la société et à assurer la prise de mesures leur offrant des perspectives positives...

Cet alinéa se termine par les mots «en vue de favoriser la protection durable du public». Ce projet de loi semble donc tourner autour de la protection à long terme du public et non de la réadaptation des adolescents.

Mme Latimer: Je dirais que votre interprétation du projet de loi C-7 n'est pas la bonne. Vous faites ici référence à l'interprétation du projet de loi C-3.

La présidente: C'est bien le projet C-7 que je lis.

Mme Latimer: Oui, mais le législateur vise les trois objectifs qui sont énumérés.

La présidente: En vue de favoriser la protection durable du public.

Mme Latimer: C'est là un effet secondaire de la réalisation des trois grands objectifs.

La présidente: «En vue de» fait référence à l'effet désiré.

Mme Kingston: Ce ne sont pas des objectifs incompatibles. Cela s'ajoute au fait qu'à long terme, la société veut qu'un adolescent puisse se réadapter et se réinsérer dans la société. Il ne s'agit pas d'un choix. C'est la façon d'assurer la protection durable du public.

Le sénateur Andreychuk: Si j'étais sur le banc, mon interprétation — s'il y avait deux ou trois options — serait guidée par la mesure qui favoriserait la protection de la société plutôt que par celle qui pourrait être bonne pour l'adolescent. Il faut faire un choix. Il faut espérer que ces choix ne soient pas définitifs, mais s'ils le sont, le juge optera pour la protection de la société.

M. Barnhorst: La question qui se pose est la suivante: Quel est le rôle du système de justice criminelle et dans quelle mesure peut-il contribuer à la protection de la société?

Une des différences les plus marquantes entre le projet de loi C-3 et le projet de loi C-7 est la référence à la durabilité. Cela signifie que nous ne voulons pas d'attentes à court terme, de solutions rapides pour prévenir le crime et protéger la société.

Dans tout débat sur la prévention du crime, il faut adopter un point de vue à long terme. Un système de justice criminelle pour les adolescents doit viser les trois objectifs auxquels Mme Lati-

needs with proportionality. This is not a short-term fix. If we focus on those three issues, the criminal system can contribute to the protection of society.

Let us be realistic. This is a long-term kind of approach. That is why it is not reasonable to look at this bill in terms of, "When in doubt, go for the protection of society," because that message is not contained here. This bill does not say to lock up the young person when in doubt; it says something very different.

This bill says, clearly, we are to look for ways of responding fairly and in a proportionate way to address the needs of the young person to rehabilitate the young person. That can be the contribution of a criminal justice system for youth toward a longer-term protection of society. I see the bill differently from the way you described it.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, October 17, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 4:02 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, today is our fifth day of hearings on Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. This bill is more commonly known as the Youth Criminal Justice Act. If passed, it will replace the Young Offenders Act in governing Canada's youth justice system, and for the benefit of those who are our guests today who may eventually be watching this on television, our hearings on the Youth Criminal Justice Act began on September 25, when the Minister of Justice, Anne McClellan, and her staff were before the committee. Since then, we have also heard from the Canadian Bar Association, the Barreau de Québec, and representatives from various victims groups, including the Canadian Resource Centre for Victims of Crime. Yesterday we heard from Statistics Canada about the traits and characteristics of youth crime, and from Justice Canada officials, who gave us additional details about the bill.

Today we have two panels, the first representing the policing community of Canada. We will hear from the Canadian Police Association and the Canadian Association of Chiefs of Police. We will hear from the education community later on, including the

mer a fait référence — prévenir le crime, réadapter et aborder les problèmes de manière équilibrée. Il ne s'agit pas d'une solution à court terme. Si nous nous concentrons sur ces trois questions, le système de justice criminelle peut contribuer à la protection de la société.

Soyons réalistes. Il s'agit d'une approche à long terme et il n'est pas raisonnable d'envisager ce projet de loi en disant «en cas de doute, optons pour la protection de la société», parce que le texte ne contient pas un tel message. Le projet de loi ne dit pas qu'en cas de doute, il faille enfermer l'adolescent; ce qu'il dit est fort différent.

Le projet de loi précise clairement qu'il faut chercher des façons de réagir équitablement et de manière proportionnée aux besoins de réadaptation de l'adolescent. Telle peut être la contribution d'un système de justice criminelle pour les adolescents en vue de la protection durable de la société. Ma perception du projet de loi diffère de la vôtre.

La présidente: Merci.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 17 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénal pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 16 h 02 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous entamons donc notre cinquième journée d'audience au sujet du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. Ce projet de loi est plus couramment connu sous son titre abrégé de Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. S'il devait être adopté, il régirait le système de justice pénale pour les adolescents en remplacement de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je signale à l'intention des téléspectateurs qui nous regardent aujourd'hui que nos audiences sur la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents ont débuté le 25 septembre, quand la ministre de la Justice, Anne McClellan, et son personnel ont comparu devant le comité. Depuis, nous avons entendu l'Association canadienne du Barreau, le Barreau du Québec et des représentants de différents groupes de victimes, notamment du Centre canadien de ressources pour les victimes de crime. Hier, nous avons accueilli des représentants de Statistique Canada qui nous ont parlé de certaines caractéristiques de la délinquance juvénile, ainsi que des fonctionnaires du ministère de la Justice qui nous ont apporté davantage de précisions sur le projet de loi.

Aujourd'hui, nous accueillerons deux panels. Le premier représente le milieu policier au Canada. Nous entendrons plus précisément l'Association canadienne des policiers et l'Association canadienne des chefs de police. Par la suite, nous

Canadian School Boards Association and the Canadian Teachers' Federation.

[Translation]

Mr. Vince Westwick, L.L.B., General Counsel, Ottawa Police Force, Vice-President, Canadian Association of Chiefs of Police: Madam Chair, I co-chair the Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police. With me today are the Executive Director of the Association, Peter Cuthbert, my colleague Jacqueline Loignon of the Ottawa Police Force, and finally, Clayton Pecknold, Deputy Chief, Central Saanich Police Service, British Columbia, and also a member of the Law Amendments Committee of the Association.

The Canadian Association of Chiefs of Police represents 950 police force chiefs, deputy chiefs and executive members, and over 130 police forces across Canada. The Association is committed to a gradual amendment of laws concerned with crime and issues affecting the security of the community.

It is an honour and pleasure to be here today to talk to you about the act governing the youth criminal justice system.

[English]

I wish to convey to you, Madam Chair, the compliments of Ms Gwen Boniface, Commissioner of the Ontario Provincial Police and the newly elected president of the CACP, as well as David MacKinnon, Chief of Police, Halifax Police Service, and co-chair of the Law Amendments Committee. Interestingly, Chief MacKinnon was scheduled to be here today, but he was also scheduled to be before your colleagues in a Senate committee hearing today in Halifax on the security of ports, although I understand that was cancelled at the last minute.

We have provided to your clerk's office a copy of our brief before the Commons. There seems to have been some confusion over that, although I understand it will be made available to you later.

Simply, our position on the youth criminal justice bill has not changed. Having said that, we do have an important message today that we wish to convey to you. Mr. Pecknold will present our comments.

Mr. Clayton Pecknold, Deputy Chief, Central Saanich Police Service, Member, Law Amendments Committee: Honourable senators, thank you for the opportunity to speak to you. You will note from the brief, when you have the opportunity to look at it, that the CACP has participated in several legislative processes associated with the Young Offenders Act. In particular, the CACP was involved in and supported the two-phase approach developed by the Honourable Allan Rock in 1994 to reforming the Young Offenders Act, including the broad-based review that led to the youth justice renewal strategy in May 1998. In all of these processes, we have supported progressive steps toward the reform of youth criminal justice.

accueillerons des représentants du milieu de l'enseignement, notamment de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires et de la Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes.

[Français]

M. Vince Westwick, L.L.B., avocat général, Service de la police d'Ottawa, vice-président, Association canadienne des chefs de police: Madame la présidente, je suis coprésident du comité de modification des lois de l'Association canadienne des chefs de police. M'accompagnent aujourd'hui le directeur exécutif de l'association, Peter Cuthbert, ma collègue Jacqueline Loignon du Service de la police d'Ottawa et finalement, Clayton Pecknold, chef adjoint du Service de la police Central Saanich de la Colombie-Britannique, membre également du Comité de modification des lois de l'association.

L'Association canadienne des chefs de police représente 950 chefs, chefs adjoints et membres de l'exécutif du Service de police et plus de 130 services de police à travers le Canada. L'association s'engage à modifier progressivement les lois associées aux crimes et aux questions qui touchent la sécurité de la communauté.

C'est un honneur et un plaisir d'être ici aujourd'hui pour vous parler au sujet de la loi qui gouverne le système de justice pénale pour les adolescents.

[Traduction]

Madame la présidente, je dois vous transmettre les salutations de Gwen Boniface, commissaire de la police provinciale de l'Ontario, qui vient d'être élue présidente de l'ACP, et de David MacKinnon, chef de police du Service de Halifax et coprésident du Comité de modification aux lois. Soit dit en passant, le chef MacKinnon devait témoigner devant vous aujourd'hui, mais il avait aussi été invité à témoigner devant un autre comité sénatorial, à Halifax, à propos de la sécurité dans les ports, mais je crois comprendre que cette réunion a été annulée à la dernière minute.

Nous avons remis au bureau du greffier un exemplaire du mémoire que nous avons présenté à la Chambre des communes. Il semble donc y avoir une certaine confusion, mais je crois savoir qu'on vous a remis le bon par la suite.

Quoi qu'il en soit, notre position à propos du projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents n'a pas changé. Cela dit, nous avons tout de même un important message à vous communiquer aujourd'hui par la voix de M. Pecknold.

M. Clayton Pecknold, sous-chef, Central Saanich Police Service, membre, Comité de modification aux lois: Honorables sénateurs, merci de me donner l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui. Quand vous aurez l'occasion de jeter un coup d'oeil sur notre mémoire, vous remarquerez que l'ACP a participé à plusieurs processus législatifs dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous avons plus particulièrement participé et apporté notre appui à l'approche en deux temps établie par l'honorable Allan Rock en 1994 en vue de réformer la Loi sur les jeunes contrevenants, approche qui comportait l'examen généralisé ayant débouché sur la stratégie de renouvellement de la justice pour la jeunesse, en mai 1998.

Having said that, our two major concerns with the youth criminal justice bill are that it is overly complex, and the concept of speedy trial and timeliness of disposition is not included.

Let me first deal with the issue of complexity, if I may. The Young Offenders Act included 70 sections and is being replaced by a bill that has some 200 clauses. It is difficult for police officers, let alone young people, to understand the complexities and the subtleties of such a complex piece of law. Think of a police officer working the night shift in rural Nova Scotia or urban Vancouver. Can we really expect him or her to work out the complex statutory interpretation of sections dealing with statements of a young person?

At present, officers must fill out eight pages before a young person can give a voluntary statement, and even then, admissibility in courts is in question. While the new act makes some attempt to ameliorate concerns such as these, in our submission, it does not go far enough. If major revisions are not going to be made to Bill C-7, we ask that the Senate call upon government to allocate significant resources to assist police in achieving the goals of this bill.

More specifically, your police need implementation training, manuals and checklists to ensure consistency of application. They need specialized training, particularly in extra-judicial measures, and they need funding for administration of programs.

We will be required to change the way we do business and that will take resources. A substantial and sustained commitment to those resources is needed.

Permit me now to make some comments related to the need for a speedy trial. Imagine your teenager arriving home late Friday night having breached curfew. You are unlikely as a parent to say to that teenager, "I want you to meet me in the living room on Monday morning to pick a date to discuss this matter." In reality, most parents go directly to the sentencing stage. Yet with our young offenders, we wait weeks, months, and sometimes years to hold a trial. Mr. Westwick tells the story of being with a grade 10 class here in Ottawa in which one of the students was facing aggravated assault charges arising from a knifing incident. This young man was laughing at the delay while his classmates looked on.

Much that is positive can be said about policing young offenders. Many of our member police services have developed innovative and highly successful programs that are in operation in different places in Canada. In Ottawa, the Police Youth Centre has been operating with great success as a partnership between the police and the local community for many years.

Nous avons systématiquement appuyé toutes les étapes progressistes proposées qui allaient dans le sens d'une réforme de la justice pénale pour les adolescents.

Cela dit, c'est surtout la complexité de ce projet de loi qui nous préoccupe cette fois et le fait qu'il n'y soit question ni de procédures ni de décisions accélérées. Permettez-moi d'abord d'aborder la question de la complexité. La Loi sur les jeunes contrevenants, qui comportait 70 articles, est remplacée par ce projet de loi qui en compte près de 200. Il est difficile pour un policier et encore plus pour un jeune de comprendre toutes les subtilités d'une mesure aussi complexe. Imaginez un policier travaillant de nuit dans une région rurale de la Nouvelle-Écosse ou à Vancouver. Peut-on vraiment s'attendre à ce qu'il se mette à interpréter les articles complexes concernant les déclarations d'un adolescent.

Les policiers doivent déjà remplir un rapport de huit pages avant qu'un adolescent puisse donner une déclaration volontaire, sans que l'admissibilité en cour soit garantie. Nous reconnaissons, certes, que ce nouveau projet de loi essaie d'améliorer les choses à cet égard mais il ne va pas assez loin. À moins qu'il n'envisage de faire apporter d'importantes modifications au projet de loi C-7, nous demandons au Sénat d'inviter le gouvernement à affecter des ressources suffisantes pour aider les policiers à se conformer aux objectifs de cette loi.

Il serait plus surtout question d'offrir à nos policiers une formation relative à la mise en oeuvre de la loi, de leur fournir des manuels et des aide-mémoire pour assurer une uniformité d'application. Ils ont besoin d'une formation spécialisée, surtout en ce qui concerne les mesures extrajudiciaires, et ils ont besoin de fonds pour administrer les programmes.

Nous allons devoir modifier la façon dont nous fonctionnons, ce qui va nécessiter des ressources. Il faut donc que le gouvernement s'engage à nous garantir d'importantes ressources à longue échéance.

Permettez-moi, à présent, de vous faire part de nos remarques au sujet du concept de procédure judiciaire accélérée. Imaginez que votre adolescent arrive tard à la maison un vendredi soir et qu'il n'ait pas respecté le couvre-feu. Vous n'allez certainement pas lui dire: «Je veux que nous nous rencontrions dans le salon, lundi matin, pour décider d'une date à laquelle nous allons discuter de tout cela». Dans la réalité, la plupart des parents passent tout de suite à l'étape de la punition. Pourtant, dans le cas des jeunes délinquants, nous attendons des semaines, des mois, voire des années avant de les faire passer en procès. M. Westwick vous a dit qu'il s'était déjà trouvé dans une classe de 10^e, ici, à Ottawa, où l'un des élèves sur le point d'être accusé de voies de faits graves à l'arme blanche se moquait ouvertement des délais de la procédure devant ses petits camarades.

Il y a beaucoup de choses positives à dire au sujet de l'intervention policière auprès des jeunes contrevenants. La plupart des services de police membres de notre association au Canada ont adopté des programmes novateurs et très pointus. À Ottawa, le Centre de police pour la jeunesse, qui est administré en partenariat par le service de police et la communauté locale depuis bien des années, connaît un grand succès.

In the province in which I work, British Columbia, numerous restorative justice initiatives aimed at youth are in place and working well. Family group counselling, Aboriginal sentencing circles and other community-based programs are reporting substantial success. These programs bring young offenders face-to-face with the real consequences of their actions.

While serving a term as the regional chair of the National Joint Committee of Senior Criminal Justice Officials, I had the opportunity to see many of these extra-judicial alternatives on a firsthand basis. Simply, they work because they put the young people in direct proximity to their choices and the consequences that flow from them.

This brings me to a few essential points about the bill. First, whether we are considering the pre-charge, guilt determination or sentencing stage, the overall complexity of the bill tends to run counter to this principle of prompt connection between actions and consequences. Second, by enshrining within the bill formal consideration of extra-judicial measures at the pre-charge stage, we are increasing the burden upon police officers.

As you know, it will be mandatory for an officer to consider extra-judicial options before proceeding to charge. As we have stated, many police-based diversion programs exist, but they are by no means uniform across the country. Since they have evolved outside of government and are community based, they are inconsistent both in application and in funding.

Allowing each community to demonstrate its individuality is, in our estimation, positive and consistent with community-based policing. However, if we are now to take the step of formalizing police-based diversion, substantial funding will be required to meet administration, training and other needs. To do otherwise is to invite inconsistency and half measures.

Finally, the bill does not give guidance as to how the use of extra-judicial measures will be tracked. Police record-management systems are not yet fully integrated. The Canadian Police Information Centre, CPIC, does not presently provide for collection of records relating to informal police diversion. Therefore, it is important that funding be provided to establish the appropriate mechanism to achieve this.

In closing, as stated, the CACP has supported youth justice reform consistently over the past decade. Subject, therefore, to our comments, the CACP supports the reforms generally as they are applied in Bill C-7.

[Translation]

Mr. David Griffin, Executive Officer, Canadian Police Association: The Canadian Police Association welcomes the opportunity to appear before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. The CPA is the national voice for

Dans la province où je travaille, la Colombie-Britannique, il existe plusieurs programmes de justice réparatrice s'adressant aux jeunes. Ils fonctionnent très bien. Les services de consultation familiale, les conseils autochtones de détermination de la peine et les autres programmes communautaires disent remporter d'importants succès. Tous ces programmes ont pour objet de mettre les adolescents face aux conséquences réelles de leurs actes.

Durant mon mandat de président régional du Comité mixte national des officiels de la justice pénale, j'ai eu l'occasion de voir fonctionner plusieurs programmes extrajudiciaires. Ils fonctionnent parce qu'ils placent les jeunes devant leurs choix et devant les conséquences qui en découlent.

Cela m'amène à aborder quelques points fondamentaux du projet de loi. D'abord, que ce soit à l'étape qui précède l'inculpation, à celle de la détermination de la culpabilité ou de la détermination de la peine, le projet de loi est tellement complexe qu'il est contraire au principe voulant qu'il faille établir un lien rapide entre les actes et les conséquences. Deuxièmement, en consacrant dans le projet de loi l'application officielle de mesures extrajudiciaires à l'étape précédant l'inculpation, nous ne faisons qu'accroître le fardeau qui pèse sur les policiers.

Comme vous le savez, il sera désormais obligatoire pour un policier d'envisager les options extrajudiciaires avant de porter des accusations. Comme nous l'avons déjà indiqué, il existe de nombreux programmes policiers de déjudiciarisation, mais ils ne sont pas uniformes à l'échelle du pays. Comme ils ne sont pas nés des gouvernements et qu'ils sont de nature communautaire, ils varient tant sur le plan de l'application que sur celui du financement.

Il est bien, selon nous, de permettre à chaque collectivité de montrer son individualité, outre que cela va tout à fait dans le sens de l'action policière communautaire. Cependant, si nous devons officiellement confier la déjudiciarisation à la police, il faudra lui consentir des fonds importants pour lui permettre de répondre aux besoins administratifs, aux besoins de formation et autres. Agir autrement serait une invitation à la pagaille et aux demi-mesures.

Enfin, ce projet de loi ne fournit aucune orientation quant à la façon d'assurer le suivi des mesures extrajudiciaires. Les fichiers des services de police ne sont pas pleinement intégrés. Le Centre d'information de la police canadienne, le CIPC, n'administre actuellement pas de base de données contenant des fichiers relatifs à la déjudiciarisation informelle au niveau de la police. Ce faisant, il sera important de débloquer un financement suffisant pour nous doter des mécanismes qui nous permettront d'y parvenir.

Pour terminer, je vous rappelle que l'ACP a toujours appuyé la réforme du système de justice pénale pour les adolescents au cours des dix dernières années. Sous réserve donc des commentaires que nous venons de formuler, l'ACP appuie en général les réformes prévues dans le projet de loi C-7.

[Français]

M. David Griffin, agent exécutif, Association canadienne des policiers: L'Association canadienne des policiers et des policières est heureuse d'avoir l'occasion de comparaître devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles.

275 member associations across Canada, representing 30,000 front-line police members in every province, including members of the RCMP, First Nations police and the CN and CP railway police. As the first response to most crimes involving young people, our members have a unique perspective on the problems of youth crime, and the failure of our current justice system to provide meaningful intervention.

More importantly, in considering a new model, we must clearly distinguish between two categories of teenagers: young people who have made a mistake, and will learn from that mistake with meaningful and proportionate intervention, and repeat or serious offenders who fail to take responsibility for their actions or consequences of their conduct.

These offenders are clearly not benefiting from the opportunities provided by a system that favours lenience. A system that does not instill meaningful consequences not only fails to protect the community, but also fails these young offenders. The government has to back up its commitments to young people with funding and standards for community enforcement initiatives, and extra-judicial programs.

The CPA is extremely concerned by alarming increases in serious youth crimes. Statistics reporting youth crime focus on the number of youths charged with a criminal offence, not the number of offences committed. Over the past ten years, police have been using alternative measures to deal with minor property crimes, which reduces the number of persons charged. For example, the rate of property crime charges has decreased by over 40 per cent in the last decade. This does not, however, mean that less crime has been committed, just that fewer charges have been laid.

[English]

In framing our submissions today, we remind the committee that the rate of serious crime committed by youth has increased dramatically over the past decade. Statistics Canada reports that, from 1989 to 1999, crimes of violence committed by youth increased by more than 50 per cent, and by 7 per cent in the year 2000 alone. Most notably, over the past decade, the rate of robberies increased by 50 per cent; the rate of assaults increased by 52 per cent. A majority of repeat young offenders, 60 per cent, committed a new offence within 6 months of completing their previous disposition. Drug offence rates have increased, and the number of female youths charged with crimes of violence has increased dramatically.

You should also know that charges for failing to appear in court have more than doubled. This signals a disturbing attitude toward the judicial system and reinforces the need for adequate

L'ACP est le porte-parole national de 275 associations membres à la grandeur du Canada représentant 30 000 membres des services policiers dans chaque province, y compris des membres de la GRC, des services policiers des Premières nations et de la police des chemins de fer CN et CP. En tant que premier intervenant, à la suite de la plupart des actes criminels commis par les jeunes, les policiers disposent d'une perspective unique sur les problèmes qu'occasionnent la criminalité juvénile et le défaut de notre système judiciaire actuel de prendre des mesures significatives.

Cependant, lorsque nous envisageons un nouveau modèle, il est primordial d'établir une claire démarcation entre deux catégories d'adolescents: les jeunes qui ont commis une erreur et qui en tireront une leçon grâce à une intervention significative et proportionnée, et des récidivistes et des contrevenants qui refusent d'assumer la responsabilité de leurs actes ou d'accepter les conséquences de leur conduite.

Ces derniers contrevenants ne profitent manifestement pas des chances offertes par un système qui privilégie l'indulgence. Un système qui n'impose pas de conséquences significatives ne manque pas seulement à son devoir de protéger la communauté, mais manque aussi à son devoir envers ces jeunes contrevenants. Le gouvernement doit étayer ses engagements envers les jeunes en offrant le financement voulu et des programmes normalisés de prévention communautaire, ainsi que des initiatives de surveillance communautaire et des programmes extrajudiciaires.

L'ACP est extrêmement préoccupée par l'augmentation alarmante des actes criminels graves commis par des jeunes. Les statistiques faisant état de la criminalité juvénile sont axées sur le nombre de jeunes prévenus qui sont accusés d'une infraction criminelle et non sur le nombre d'infractions commises. Au cours des 10 dernières années, la police a eu régulièrement recours à des mesures de rechange lors de délits mineurs contre les biens. Ce qui a fait passer le nombre de personnes mises en accusation. Par exemple, le taux de crimes contre les biens a diminué de plus de 40 p. 100 au cours de la dernière décennie. Cependant, ce chiffre ne signifie pas que moins de crimes ont été commis, cela signifie seulement que moins d'accusations ont été portées.

[Traduction]

Dans le cadre législatif de nos observations aujourd'hui, nous tenons à rappeler au Comité que le taux de crimes graves commis par des jeunes a augmenté de façon dramatique au cours de la dernière décennie. En effet, Statistique Canada révèle qu'entre 1989 et 1999, les crimes avec violence commis par des jeunes ont augmenté de plus de 50 p. 100; dans la seule année 2000, ils ont augmenté de 7 p. 100. Voici les chiffres les plus notoires de la dernière décennie: le taux de vols a augmenté de 50 p. 100; le taux d'agressions a augmenté de 52 p. 100. La majorité des jeunes récidivistes (60 p. 100) ont commis une nouvelle infraction dans les six mois suivant leur remise en liberté précédente; le taux des infractions liées aux drogues a augmenté et le taux des adolescentes accusées de crimes avec violence a augmenté de façon dramatique.

Vous devriez également savoir que le nombre d'accusations pour défaut de comparution a plus que doublé, ce qui révèle une attitude troublante envers le système judiciaire et fait ressortir le

supervision in the community to ensure that non-custodial dispositions are fulfilled.

There are a number of elements to this proposed legislation that we support and those are listed at page 3 of the brief we have submitted to the committee.

In our brief time today, I would like to highlight several of the key recommendations contained in our submission. These are listed toward the end of our written brief under the heading "Summary of Recommendations," page 16 in English, page 17 in French.

The first thing I would like to talk about is the creation of a national strategy on youth crime. The greatest weaknesses of this proposed legislation rest with its complexity and the absence of consensus among governments and key officials on the application of the proposed law and its potential to address concerns about current systems and processes. Despite the many positive proposals contained in Bill C-7, concerns about its practicality and feasibility have created considerable opposition to the bill from the stakeholders and agencies responsible for its implementation.

We therefore recommend, first, that the Senate delay implementation of this bill until such time as concerns have been resolved. At our annual general meeting this August, our delegates adopted a resolution calling upon the Senate of Canada to convene meaningful consultations with the various stakeholders engaged in the administration of youth justice in Canada for the purposes of addressing concerns about the current practicality of Bill C-7, ensuring adequate funding and support for its implementation, and identifying the amendments necessary to its success. Also, we urge the Government of Canada to include an amendment to Bill C-7 stating that each province should have the discretion to apply the law as it sees fit.

Our second and third recommendations address, firstly, the fact that the preamble is strikingly devoid of any reference to the need to ensure community safety and protection of the public from crime, and in particular, violent crime.

We also believe that measures are required to provide intervention with offenders below the minimum age of 12, in extraordinary circumstances. We further believe that it should be a specific offence to recruit children 10 or 11 years of age to commit crimes.

We support in principle the expanded use of extra-judicial measures to provide appropriate intervention for less serious crimes in a manner that is more timely, effective and efficient than the current youth court system. We submit, however, that greater direction should be provided in the bill to limit the use of extra-judicial measures for prescribed, non-violent, less serious offences. We submit that the use of extra-judicial measures is

besoin de veiller à dispenser une surveillance adéquate au sein de la communauté pour nous assurer que les décisions sans placement sous garde son respectées.

Nous appuyons les éléments du projet de loi dont nous avons dressé la liste à la page 3 de notre mémoire.

Dans le peu de temps qui nous imparti aujourd'hui, je me propose de mettre en relief plusieurs des recommandations clés que nous avons formulées dans notre mémoire. Vous les trouverez à la fin du document sous le titre «Sommaire des recommandations», à la page 16 de l'anglais et 17 du français.

Je vais commencer par vous parler de la création d'une stratégie nationale pour contrer la criminalité juvénile. Les plus grandes faiblesses du projet de loi résident dans la complexité de la nouvelle législation et l'absence de consensus entre les gouvernements et les principaux responsables, quant à l'application de la Loi proposée et à la possibilité qu'elle réponde aux préoccupations tout en s'insérant dans les systèmes et les processus actuellement en place. Bien que le projet de loi C-7 contienne de nombreuses propositions positives, des préoccupations quant à sa mise en pratique et sa faisabilité ont suscité une opposition considérable au projet de loi de la part d'intéressés et d'organismes responsables de son application.

Nous recommandons donc que le Sénat reporte la mise en application de ce projet de loi jusqu'à ce que les préoccupations exprimées aient été résolues. Lors de notre assemblée générale annuelle, nos délégués ont adopté une résolution invitant le Sénat du Canada à convoquer des consultations significatives avec les divers intéressés chargés de l'administration de la justice destinée aux jeunes au Canada, dans le but de se pencher sur les préoccupations relatives à la possibilité de mettre le projet de loi C-7 en pratique, de garantir un financement et un soutien adéquats pour assurer sa mise en application et de proposer les modifications nécessaires pour assurer le succès du projet de loi. Nous enjoignons le gouvernement du Canada à ajouter un amendement au projet de loi C-7 qui octroie à chaque province le pouvoir discrétionnaire d'appliquer la loi comme elle l'entend.

En deuxième et en troisième lieu, nous soutenons, d'abord, que le préambule est manifestement dépourvu de toute allusion au besoin d'assurer la sécurité de la communauté et la protection du public contre le crime et particulièrement, contre le crime avec violence.

Nous croyons aussi que des mesures s'imposent pour prévoir l'intervention auprès des contrevenants n'ayant pas atteint l'âge minimal de 12 ans, dans des circonstances extraordinaires. Le recrutement d'enfants de 10 ou 11 ans dans le but de leur faire perpétrer un crime, devrait également constituer une infraction expresse.

Nous appuyons, en principe, le recours étendu à des mesures extrajudiciaires dans le but d'assurer une intervention appropriée pour des délits moins graves de façon plus opportune, efficace et efficiente que les procédures du système des tribunaux pour la jeunesse. Cependant, nous soutenons que des directives plus précises devraient figurer dans la Loi, limitant le recours aux mesures extrajudiciaires aux infractions prescrites moins graves

inappropriate for a variety of crimes that do not necessarily result in violence, but nevertheless jeopardize the safety of others, including, but not limited to, examples such as auto theft, break and enter, criminal negligence, drug-trafficking offences, impaired driving and failing to stop for police.

We are concerned about the apparent conundrum created by the fact that, while the bill encourages non-judicial proceedings, any police warnings, cautions, referrals and extra-judicial sanctions cannot be entered into subsequent proceedings as evidence of prior criminal proceedings. In other words, a youth who has exhausted any reasonable efforts to correct behaviour through extra-judicial proceedings will be presented to the courts as an offender who has not previously been found guilty of an offence.

We therefore request that you clarify the extra-judicial measures provisions in the bill to bar their application to crimes that jeopardize individual or public safety and require the introduction of formal records of extra-judicial measures attempted by the police in subsequent proceedings to assist the court in assessing the credibility of the accused and determining the appropriate sentence.

Part 4 of the bill, dealing with sentencing, contains the most radical amendments to the current young offender law. Our seventh recommendation addresses our concern that serious and chronic offenders must be subject to significant, meaningful and proportionate consequences. Maximum sentences, we submit, must be elevated to provide sentencing courts with greater flexibility in addressing serious crimes and chronic criminal behaviour.

Our eighth recommendation is to direct sentencing courts to include the concepts of deterrence, denunciation, protection of society and meaningful proportionate consequences when imposing sentences.

We believe the principles contained in Part 4, acknowledging the appropriateness of incarceration in responding to crime, should include responding to crimes that jeopardize the safety of others.

Tenth, we believe that the presumption for dealing with serious, violent offences should be expanded to include those charged with defined serious and/or repeat offences and that they be sentenced as adults.

Recommendation 12 deals with protection of the public. Young offenders released into the community under supervision orders of any kind should be subject to arrest for any failure to abide by the conditions of those orders. The bill should be amended to provide police with the ability to arrest, without warrant, a young person

sans violence. Nous soutenons que le recours aux mesures extrajudiciaires, est inapproprié pour une foule de délits qui n'aboutissent pas nécessairement en actes violents mais qui compromettent néanmoins la sécurité d'autrui, y compris les exemples suivants: le vol automobile; l'entrée par effraction; la négligence criminelle; les infractions liées au trafic de stupéfiants; la conduite avec facultés affaiblies et le défaut de s'arrêter sur l'ordre d'un policier.

Nos réserves sont suscitées par l'énigme apparente créée par le fait que, tout en favorisant les procédures non judiciaires, la Loi stipule qu'aucun avertissement, aucune mise en garde et aucun renvoi de la police, ainsi qu'aucune «sanction extrajudiciaire», ne peuvent être introduits dans des procédures ultérieures en tant que preuves de procédures criminelles antérieures. En d'autres termes, un adolescent qui aurait épuisé toutes les mesures raisonnables visant à corriger son comportement au moyen de procédures extrajudiciaires, serait présenté au tribunal comme contrevenant n'ayant jamais antérieurement été reconnu coupable d'une infraction.

Nous vous demandons donc de clarifier les dispositions relatives aux mesures extrajudiciaires à prendre en vertu de la loi pour exiger des restrictions interdisant l'application de mesures extrajudiciaires pour des crimes qui compromettent la sécurité individuelle et publique; l'introduction des consignations formelles de mesures extrajudiciaires antérieurement tentées par la police, lors de procédures judiciaires ultérieures, dans le but d'aider le tribunal à évaluer la crédibilité de l'accusé et à déterminer la juste peine à lui imposer.

La partie 4 du projet de loi, qui traite de la détermination de la peine, est celle qui renferme les modifications les plus radicales par rapport à la Loi sur les jeunes contrevenants. La septième recommandation exprime une autre de nos préoccupations. Les récidivistes chroniques et les auteurs de crimes graves doivent être soumis à des conséquences significatives et proportionnées. Les peines maximales doivent être majorées pour permettre plus de souplesse aux tribunaux qui imposent la peine qu'entraînent les crimes graves et le comportement criminel chronique.

Huitièmement, nous recommandons de charger les tribunaux qui imposent la peine d'inclure les concepts de dissuasion, de dénonciation, de protection de la société et de conséquences significatives et proportionnées en déterminant la peine.

Nous croyons qu'il faut étendre les principes figurant à la partie 4 et énoncés aux articles 38 et 39 afin de reconnaître le bien-fondé de l'incarcération en riposte aux crimes qui compromettent la sécurité d'autrui.

Dixièmement, nous jugeons nécessaire d'étendre la désignation d'infractions graves avec violence afin de prévoir que tout contrevenant âgé de 14 ans et plus, accusé d'infractions graves avec violence ou récidive, écope d'une peine d'adulte.

La douzième recommandation traite de la protection du public. Les jeunes contrevenants remis en liberté dans la communauté en vertu d'une ordonnance de surveillance quelconque, devraient être sujets à l'arrestation pour tout bris des conditions de l'ordonnance ou refus de s'y conformer. La Loi devrait être modifiée pour

who is believed to have violated a condition of release or supervision.

Finally, dealing with implementation, under recommendations 13 and 14, we believe that in order to accomplish the shared goals of safer communities and helping kids avoid crime, we need sustained funding and support for training and standards for community prevention programs, community enforcement initiatives and alternative or extra-judicial programs. We also have to focus resources on ensuring that kids understand the consequences of their actions and on preventing repeat offences.

As stated at the outset, this is a complex bill that introduces radical changes to the manner in which communities must respond to youth crime. To ensure the success of Canada's efforts to reduce the volume and seriousness of crimes committed by young people, the Government of Canada must ensure that sufficient resources are invested in community-based programs, training, seminars and resources that would support successful implementation of this proposed legislation.

Cost savings generated through the reduced incarceration implied by this bill must be directly reinvested in community supervision programs.

I would like to conclude by drawing your attention to a booklet we brought with us. There are copies in French and English on the table. It deals with the National Youth Justice Policing Awards sponsored by the Department of Justice and the Canadian Association of Chiefs of Police. It is an example of the cooperative efforts underway between the police community and the Department of Justice. We believe this showcases some of the innovative and progressive efforts of police officers in dealing with youth crime across Canada.

Senator Beaudoin: I have one question about alternative measures. Yesterday we heard from a statistician who had made a survey of this. I found his evidence very interesting. My impression is that those alternative measures, when they are accepted, are winners. Since you have experience on the ground, I would like to know what you think. These measures seem to be better than the current system. Perhaps I am wrong; I would like to hear your opinion.

Mr. Westwick: I will try to respond, senator, and perhaps my colleagues can assist.

Generally speaking, we think it is an improvement as well. The current alternative measures, if you look at the history of the Young Offenders Act, got off to a somewhat staggered start in terms of implementation. However, within the last few years, great successes have been achieved with alternative measures and with community programs, literally across the country. There is a huge potential there that I think we are just beginning to tap.

permettre à la police de mettre en état d'arrestation, sans mandat, toute jeune personne dont on a des motifs de croire qu'elle a violé une condition de sa remise en liberté ou de sa surveillance.

Enfin, selon nos recommandations 13 et 14 qui concernent la mise en application, nous pensons que pour réaliser nos objectifs communs qui sont d'édifier des communautés plus sûres et de voir les adolescents s'écarter de la criminalité, nous avons besoin d'un financement et d'un soutien durables comprenant la formation et les normes des programmes communautaires de prévention, des initiatives policières communautaires et des programmes de justice alternative. Nous devons également concentrer nos ressources pour veiller à ce que les adolescents comprennent les conséquences de leurs actes et pour prévenir les récidives.

Comme nous l'avons mentionné au départ, ce projet de loi est complexe et introduit des changements radicaux dans la façon dont les communautés sont obligées de réagir à la criminalité juvénile. Afin d'assurer le succès des efforts visant à réduire le nombre et la gravité des crimes commis par des jeunes au Canada, le gouvernement du Canada doit veiller à ce que les ressources suffisantes soient investies dans des programmes communautaires, la formation, les séminaires et les ressources qui soutiennent la mise en application réussie de cette nouvelle législation.

Les économies réalisées grâce aux réductions d'incarcérations qu'implique le présent projet de loi, doivent être directement réinvesties dans des programmes de surveillance communautaire.

Je conclurai en attirant votre attention sur un petit livret que nous avons avec nous. Nous en avons déposé des exemplaires en français et en anglais sur la table. Il traite du Prix national du maintien de l'ordre dans le domaine de la justice pour les jeunes, prix qui est décerné par le ministère de la Justice et par l'Association canadienne des Chefs de police. Il est un exemple de collaboration entre le milieu policier et le ministère de la Justice. Nous pensons qu'il met en valeur certains des efforts novateurs et progressistes que déploient les policiers face aux jeunes criminels au Canada.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question sur les mesures de rechange. Hier, un statisticien nous a fait part des résultats d'une étude qu'il a effectuée à ce sujet. J'ai trouvé très intéressant ce qu'il nous a dit. J'ai l'impression que ces mesures de rechange, quand elles sont acceptées, donnent d'excellents résultats. Comme vous avez une expérience de ce qu'elles donnent sur le terrain, j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Ces mesures semblent mieux fonctionner que le système actuel. Il est possible que je me trompe, et j'aimerais entendre votre opinion là-dessus.

M. Westwick: Je vais essayer de vous répondre, sénateur, mais mes collègues pourront peut-être me donner un coup de main.

De façon générale, nous estimons, nous aussi, qu'il s'agit d'une amélioration. Les actuelles mesures de rechange, quand on regarde ce qui s'est passé dans le cas de la Loi sur les jeunes délinquants, ont été mises en place assez tardivement. Cependant, au cours des dernières années, les mesures de rechange et les programmes communautaires ont donné d'excellents résultats, partout au Canada. Le potentiel sur ce plan est énorme et je pense que nous sommes tout juste en train de commencer à l'exploiter.

This particular bill provides more options for police and the community partners with whom they work in operating these programs. The difficulty we have, and it is a theme you will find throughout our comments, is that we find it complicated. The process is complicated. That is not a reflection in any way of a lack of confidence in our officers to do the job. We will do the job however you ask us to, but it is complicated. I must stop and think about alternative measures, which is the old act, extra-judicial sanctions and extra-judicial measures. Frankly, I continue to get them mixed up. The idea is good, but it is the level of complexity that worries us.

This bill should be presented in a more simplified fashion, and I say that with respect, and not in any way to denigrate the conflicting principles that are being sought. If the bill cannot be so simplified, then we ask you to please use the considerable persuasive powers of the Senate to ensure that governments respond to the bill's complexity by providing implementation training, sustained resources by way of manuals and clearing houses for best practices and that sort of thing.

Mr. Griffin: We have two concerns that I will frame with an example. If a youth commits repeated property offences such as break-and-enters after having been through alternative measures three or four times, the conclusion will be reached that the programs are not working, and under the bill, the court process will be engaged. That young person should not then be presented to the court as a first-time offender.

Imagine the victim walking into court and hearing this youth being presented as a first-offender, when actually he or she is a four-time or five-time offender.

We like the concept of alternative measures that are timely and efficient and that proportionately involve the victims in decision making. However, when that approach does not work, the youth should not get a fresh start. There must be some acknowledgement of those efforts in the subsequent proceedings.

Mr. Pecknold: Senator, you originally asked if these programs were working. Yes, they are. We refer to them as "restorative justice measures." There have been many success stories about community-based programs that are building rapport between the offender and the community, bringing about rehabilitation and bringing the youth face to face with the consequences of their actions. These are somewhat ad hoc programs developed at the community level across the country. If we want to capitalize on that success, then it is only fair that we provide the appropriate resources.

Ce projet de loi fournit davantage de possibilités aux corps policiers et aux partenaires communautaires en compagnie de qui nous administrons ces programmes. En revanche, et vous le constaterez au travers de tous nos commentaires, nous trouvons que ce projet de loi est très complexe. Le processus est compliqué. Il ne faut pas y voir un manque de confiance envers nos policiers, parce que nous ferons tout ce qu'on nous demandera de faire, mais cette loi est très compliquée. S'agissant des mesures de rechange, je dois toujours me demander ce que sont les mesures de rechange, ce qu'on trouvait dans l'ancien texte, ce que sont les sanctions extrajudiciaires et ce que sont les mesures extrajudiciaires. Très honnêtement, je les confonds encore. L'idée est bonne, mais nous nous inquiétons du degré de complexité. Il faudrait simplifier ce projet de loi et je vous dis cela sans vouloir dénigrer les principes contradictoires que l'on vise.

S'il n'est pas possible de simplifier le projet de loi, je vous invite à appliquer les pouvoirs de persuasion considérables du Sénat pour faire en sorte que le gouvernement mette en place, en réponse à la complexité de ce projet de loi, des programmes de formation et des ressources adaptés, sous la forme de manuels et de centres de renseignements sur les pratiques exemplaires, et ainsi de suite.

M. Griffin: Je vais vous donner un exemple pour illustrer les deux préoccupations que nous entretenons. Si un adolescent commet à répétition des crimes contre la propriété, comme des entrées par effraction, et qu'il a fait l'objet de mesures de rechange à trois ou quatre reprises, on peut en conclure que les programmes ne fonctionnent pas et, en vertu du projet de loi, qu'il y a lieu d'enclencher les procédures devant les tribunaux. À ce moment là, l'adolescent ne devrait pas être présenté devant le tribunal comme un primo-délinquant.

Imaginez la victime qui se retrouve au tribunal et qui entend dire que l'adolescent est un primo-délinquant, alors qu'il en est déjà à sa quatrième ou cinquième infraction.

Nous aimons l'idée des mesures de rechange quand elles sont opportunes et efficaces et qu'elles font appel, de façon proportionnée, à la participation des victimes dans la décision du tribunal. Cependant, quand cette approche ne fonctionne pas, il ne faudrait pas donner aux adolescents la possibilité de repartir à zéro. Dans les procédures judiciaires suivantes, il faudrait tenir compte des efforts déployés auparavant.

M. Pecknold: Sénateur, au début, vous avez demandé si ces programmes fonctionnaient. Eh bien oui, ils fonctionnent. Nous parlons, dans leur cas, de mesures de justice réparatrice. Nous avons remporté de nombreux succès grâce aux programmes communautaires qui visent à instaurer des relations entre les délinquants et la communauté, à réinsérer ces jeunes dans la société et à les placer face aux conséquences de leurs actes. Il s'agit de programmes plutôt ponctuels qui sont élaborés à l'échelon communautaire partout au Canada. Si le gouvernement veut miser sur ce genre de succès, il est normal qu'il nous en donne les moyens.

Senator Beaudoin: The programs can vary from one province to another, which is not all bad. We think of federal statutes as applying uniformly to the entire country, but Canada is a big country. The built-in latitude can be a plus. Is that your opinion, too?

Mr. Westwick: Yes, very much so. This allows for communities and police services to work together to present programs that are individual to that community, and that is happening now. Consistency suffers somewhat, but that is why we recommend a "clearing house" mechanism for best practices. Police officers and community workers in Halifax should be able to find out what is working in Victoria, and vice versa. It works.

Senator Grafstein: First, I have a general comment. In the last few years, I have come into contact with the use of extra-judicial measures by police officers in Toronto, and I must say that the two police officers with whom I met provided exemplary guidance to young offenders who were encountering the law for the first time. The officers acted as a therapeutic barrier to repeated bad conduct, just by their firm handling of the matter and their use of discretion.

In one example, a young girl, under age 15, had a bad fight with another girl in a schoolyard, and used a small knife in anger. The police officer handled her with exemplary care and referred her to social services. Without the police officer's image of authority, none of it would have worked. There was little paperwork. The effort was efficient and the sensitivity of the handling was brilliant. Every once in a while, when the teen acts up, her mother, who is a single parent, just reminds her she will have to go and see the same police officer, and the child straightens out and gets back on track.

I believe in non-paper, extra-judicial measures by police officers who have the sensitivity to handle some of these problems brilliantly without impacting on the cost and the complexity of the system, to which you have alluded.

Turning to your statistics from 1989 to 1999, the national centre's numbers are correct, but the year 2000 statistics show a jack-up in the youth crime rate and then a levelling-off. The rate has been remarkably stable over the last 10 years. It actually went down last year. In absolute *de novo* terms, the number of offences by young offenders has gone down, from 108,000 in 1989 to 100,000 in 2000, even though the population rose by 250,000.

We are not seeing large jags in activity. Quite to the contrary, we see a stable rate that is drifting downwards. We have also seen the public perception, notwithstanding statistics, of spikes in criminal activity, resulting in public attention and public outcry. Do you have any response? I would be interested in your views. The Department of Justice told us yesterday that one purpose of

Le sénateur Beaudoin: Les programmes peuvent varier d'une province à l'autre, ce qui n'est pas mauvais du tout. Nous pensons toujours que les lois fédérales sont appliquées de façon uniforme à l'échelle du pays, mais le Canada est un grand pays. Il peut être intéressant de prévoir une certaine latitude dans l'application des lois. Vous ne pensez pas?

M. Westwick: Oui, tout à fait. Ce faisant, les collectivités et les services policiers peuvent travailler ensemble à l'élaboration de programmes qui sont propres aux collectivités, comme c'est actuellement le cas. L'uniformité en souffre un peu, mais c'est pour cela que nous recommandons de mettre sur pied un mécanisme de centralisation des pratiques exemplaires. Les policiers et les travailleurs communautaires de Halifax sauraient ainsi ce qui donne des résultats à Victoria, et vice-versa. Cela fonctionne.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi tout d'abord de formuler une remarque d'ordre général. Au cours des dernières années, j'ai eu l'occasion de voir ce que donnaient les mesures extrajudiciaires appliquées par la police de Toronto et je dois vous dire que les deux policiers que j'ai rencontrés alors dispensaient des conseils exemplaires aux jeunes délinquants qui avaient des démêlés avec la loi pour la première fois. Ces policiers étaient, en quelque sorte, une barrière thérapeutique contre la mauvaise conduite à répétition, parce qu'ils intervenaient de façon ferme et qu'ils utilisaient leur pouvoir discrétionnaire.

Dans un cas, une jeune fille de 15 ans, qui s'était battue avec une camarade dans une cour d'école, s'était servie d'un canif. Le policier s'est occupé d'elle de façon exemplaire et l'a confiée aux soins des services sociaux. Sans cette image de l'autorité policière, rien de cela n'aurait fonctionné. Bien sûr, il a bien fallu remplir quelques papiers. L'effort déployé a été efficace et le policier a fait preuve d'une grande sensibilité dans la façon dont il a traité ce cas. Depuis, quand cette adolescente fait des siennes, sa mère, qui s'occupe seule d'elle, lui rappelle simplement qu'elle va appeler le même policier, ce qui suffit à la ramener dans le droit chemin.

Je suis personnellement convaincu que les policiers, qui sont capables d'appliquer les mesures extrajudiciaires avec sensibilité, de façon brillante, peuvent s'en sortir sans qu'on les écrase sous une tonne de paperasserie, sans que le système soit très coûteux ni très complexe, comme vous l'avez dit.

Pour en revenir sur vos statistiques de 1989 à 1999, les chiffres du Centre national sont bons, mais les statistiques de 2000 montrent une très nette augmentation du taux de criminalité chez les jeunes, qui se stabilise ensuite. Ce taux est demeuré remarquablement stable pendant 10 ans. En fait, le nombre de primo-délinquants a diminué en termes réels l'année dernière, passant des 108 000 qu'il était en 1989 à 100 000 en 2000, tandis que la population augmentait de 250 000.

On ne constate pas d'importantes dents de scie dans l'activité. Bien au contraire, le taux est stable et en déclin. Nous avons vu ce que donne la perception du public, sans qu'il soit question de statistiques, chaque fois que l'activité criminelle passe par un sommet. Le public s'en émeut et il accorde davantage d'attention à la situation. Vous avez une réponse à cela? J'aimerais entendre

this bill is to ameliorate the public perception that somehow we are not treating young offenders appropriately.

Mr. Griffin: Certainly, our interpretation of the statistics is that the primary driver behind the flattening, or in some cases reduction, of the charge rates is the police response to the crime and the actual level of crimes. We submit that the crimes are going up. The number of offences per 100,000 of population is rising. However, because we respond with more cautions, warnings and alternative measures than we did in the past, those numbers are not reflected in the charge rates.

The charge rates for more violent crimes are increasing, although the overall charge rate may be fairly level. We are seeing disturbing trends in particular offences. In the last two annual reports on youth crime, dealing with such offences as robberies and assaults, the numbers are increasing proportionately.

Mr. Pecknold: As an administrator, I must deal with the fear of crime. Statistics show a decline in overall crime rates, but we are struggling with a community perception of decreased safety and fear of youth crime, in particular.

Senator Grafstein: I understand the perception. I am trying to match the perception with the reality.

Mr. Pecknold: I appreciate that. The lack of timeliness and overall complexity that we face in resolving these incidents lead to that perception of growing crime.

Senator Nolin: What statistics are you looking at? We heard yesterday about a definite downward trend. Let me show you the graph. It peaks in 1991, and this illustrates the year 2000. I have the English version, if you wish to look at it. Are you looking at figure 1?

Mr. Griffin: Yes.

Senator Nolin: Look at figure 3 now, violent crime. That is violent crime only. I have a problem reconciling those numbers.

[Translation]

We have to agree on which statistics we deem reliable.

[English]

When I read your brief and your first "whereas," there is —

votre point de vue. Hier, les représentants du ministère de la Justice nous ont dit que ce projet de loi est notamment destiné à modifier la perception du public, perception selon laquelle nous ne nous occuperions pas correctement des jeunes contrevenants.

M. Griffin: Nous interprétons ainsi les statistiques: pour nous, le principal facteur de stabilisation, voire de réduction du nombre d'inculpations portées tient à la réaction de la police face à la criminalité et au niveau de crime. Nous pensons que le nombre de crimes augmente. Le nombre d'infractions par 100 000 habitants est en augmentation. Cependant, comme nous sommes plus prudents dans nos réactions, que nous anticipons mieux et que nous appliquons plus de mesures de rechange que par le passé, ce genre d'augmentation ne se traduit pas par une augmentation des taux d'inculpation.

Les taux d'inculpation pour crimes violents sont en augmentation, même si le taux global est relativement stable. Nous constatons des tendances assez troublantes dans le cas de certaines infractions. Dans les deux derniers rapports annuels sur la criminalité chez les adolescents, rapport qui traite d'infractions du style vols qualifiés et agressions, on constate que les nombres sont en augmentation.

M. Pecknold: En qualité d'administrateur, je dois répondre à la peur du crime. Les statistiques montrent un déclin général des taux de criminalité, mais nous essayons de combattre la perception des gens qui ont peur de la criminalité des adolescents et d'une augmentation de l'insécurité.

Le sénateur Grafstein: Je suis conscient de cette perception, mais j'essaie de la mettre en rapport avec la réalité.

M. Pecknold: Je comprends. L'impression que le taux de criminalité est en augmentation tient au fait que les procédures judiciaires ne sont pas enclenchées assez rapidement et que le système est généralement complexe.

Le sénateur Nolin: De quelles statistiques parlez-vous? Hier, on nous a parlé d'une nette tendance à la baisse. Je vais vous montrer le graphique. Il atteint un sommet en 1991 et voilà ce que donne la courbe en 2000. J'ai une version anglaise, si vous voulez la consulter. Vous avez la figure 1?

M. Griffin: Oui.

Le sénateur Nolin: Passez maintenant à la figure 3, celle qui illustre les crimes violents. Il ne s'agit que des crimes avec violence. J'ai de la difficulté à réconcilier ces chiffres.

[Français]

Nous avons à nous entendre sur des statistiques que nous jugeons crédibles.

[Traduction]

Dans votre mémoire, au premier «attendu», il y a...

[Translation]

— a 50 per cent increase in violent crimes, and in their last year, a 7 per cent increase, but we do not see that. Your years are 1989 and 1999. I see that from 1998 to 1999, there is a drop in violent crime.

[English]

Mr. Griffin: What I am saying is supported by the two graphs. Figure 1 shows that total crime peaked and then went down. However, the next line down, property crime, is the one that has gone down the most, or has gone down significantly and proportionately to overall crime. Where there are three, or in some cases six, times as many property crimes as some other crimes, those are the ones that are going down. On the other hand, if you look at the bottom line, which is violent crime, or even the line above it, which is other Criminal Code offences, those are still trailing upwards. Those have not dropped, according to figure 1. If you look at figure 3, again, those are still trending upwards. You can say that they have maybe levelled off somewhat. However, if you were to combine the two totals and compare that to 1985, or even 1991, the total numbers have perhaps levelled off somewhat.

I do not know how these are broken out or what they classify as “violent offences.” However, from my perspective, the chart supports what we have said in our brief. The total number of crimes in which charges were laid has gone down because we are laying fewer charges for property crimes, which constitute the largest number of reported crimes.

[Translation]

Senator Nolin: That does not match up. Do not forget that we are talking about absolute numbers, not percentages of the population. This is in absolute numbers out of 100,000 young people, therefore an exact number. It does not reflect the increase in the population. If we factor in the population increase, is there, in terms of percentages, a drop in criminality? If we eliminate all crimes and just look at violent crimes?

[English]

Are you following me?

Mr. Griffin: Yes. I believe this is the rate per 100,000, regardless of whether the population goes up or not.

Senator Nolin: That is what I am saying. The increase follows the population trend. In percentage terms, it is going down.

Senator Grafstein: In absolute terms, it is going down.

Mr. Griffin: If I look at this graph, arguably, it has increased from 1990 to 2000, but has levelled off since 1993.

[Français]

...une augmentation de 50 p. 100 des crimes violents, et dans leur dernière année de sept p. 100 alors que nous, on ne voit pas cela. Vos années, c'est 1989 et 1999. Je vois que de 1998 à 1999, il y a une diminution de crimes violents.

[Traduction]

M. Griffin: Ce que j'affirme va tout à fait dans le sens des deux courbes. La figure 1 montre que le taux de criminalité passe par un sommet avant de redescendre. Cependant, l'autre courbe, qui concerne les crimes contre la propriété, est celle qui accuse la plus forte diminution ou qui a le plus reculé par rapport aux autres formes de crime. Or, quand on constate que le nombre de crimes contre la propriété est trois fois et parfois même six fois plus élevé que les autres crimes, il faut se dire que ce sont les autres qui sont en diminution. D'un autre côté, pour ce qui est des crimes avec violence ou même des infractions au Code criminel, illustrées par la courbe supérieure, on voit bien qu'il n'y a toujours pas de diminution. Selon la figure 1, il n'y a pas de recul sur ce plan. De plus, si vous revenez à la figure 3, vous verrez que la tendance est à la hausse. On peut dire cependant, qu'il y a une certaine stabilisation. Si l'on combine les deux totaux et qu'on les compare à ceux de 1985 voire à ceux de 1991, on se rend compte qu'on a atteint un certain plateau.

Je ne sais pas exactement comment la ventilation a été faite, ni ce que les statisticiens ont considéré comme des «crimes avec violence». Toutefois, selon moi, ce graphique va dans le sens de ce que nous déclarons dans notre mémoire. Le nombre total de crimes ayant donné lieu à des accusations est en recul parce que nous portons moins d'accusations dans le cas des crimes contre la propriété, crimes qui constituent le plus grand nombre de tous ceux qui ont été signalés.

[Français]

Le sénateur Nolin: Cela ne concorde pas. Ne perdez pas de vue qu'on parle de nombre absolu, on ne parle pas de pourcentage de la population. C'est en nombre absolu sur 100 000 jeunes, donc c'est un nombre précis. Cela ne tient pas compte de l'augmentation de la population. Si on inclut le facteur d'augmentation de la population, il y a, en pourcentage, une réduction de la criminalité? Si on élimine tous les crimes et qu'on regarde uniquement les crimes avec violence?

[Traduction]

Vous me suivez?

M. Griffin: Oui. Je pense qu'il s'agit du taux par 100 000, que la population soit en augmentation ou pas.

Le sénateur Nolin: C'est ce que je dis. L'augmentation va dans le même sens que la population et, en pourcentage réel, il y a diminution.

Le sénateur Grafstein: En termes absolus, il y a un recul.

M. Griffin: D'après ce graphique, on peut soutenir que les chiffres ont augmenté entre 1990 et 2000, mais qu'ils se sont stabilisés à partir de 1993.

Senator Nolin: I am looking at the window 1989 to 1999 because your brief is built on those 10 years. I am focusing on that and trying to understand the rest of your thinking.

Senator Grafstein: There is some concern about the numbers. We are concerned that there must be a clear and present danger to institute such a revolutionary and costly change. There are two elements of cost here. We have close to \$1 billion in changing to the new system, plus the additional cost that you, Mr. Pecknold, and others have alluded to, to administer the system because it is more complex. We must be satisfied that there is a clear and present need to increase the costs to the public, as opposed to tinkering with or renovating the existing system.

Let me deal with that for a moment. I wish to draw your attention to our visit to the drug court in Toronto. Are you familiar with the drug court?

Mr. Griffin: Yes.

Senator Grafstein: That appears to be working really well. It is a sort of therapeutic model of sentencing. There is less paperwork. It is underfunded because it is the only one in the world, apparently. I congratulate Senator Nolin for taking us there, and it is in my hometown. I had heard about it. We spent a very interesting time discovering what one judge has done. They treat very few people, but their achievements in terms of recidivism are quite extraordinary. I contrast that with your recommendation here to increase sentencing for chronic criminal behaviour to match that in the adult population.

In effect, we already have incontrovertible statistics that our rates of incarceration in Canada are perhaps very high. I am not sure that they are the highest in the world, but they are very high, with some exceptions.

Senator Nolin: For youth.

Senator Grafstein: For youth. I am trying to find a model that will accomplish all of our goals: help the public feel secure, reduce the recidivism rates, reduce the costs of this, and provide a therapeutic model by which children may be rehabilitated. Have you given some thought to a recommendation on that, as opposed to your other recommendation here, which is for stiffer sentences and putting young children into the criminal justice system, in which we could probably expect little or no redemption?

Mr. Griffin: Again, we do not see the first-time offender coming into the system being treated in that fashion. We certainly support the use of the alternative measures, the extra-judicial measures, and the sliding scale as we deal with more repeat offences, more serious offences. We have problems with chronic offenders in our system. They are laughing at youth laws, and an example was given. They are laughing at the system. They do not

Le sénateur Nolin: Je m'intéresse surtout au créneau qui va de 1989 à 1999, parce que c'est sur cette période de dix ans que porte votre mémoire. Je m'intéresse surtout à ce créneau et j'essaie de comprendre le reste de votre raisonnement.

Le sénateur Grafstein: Ces chiffres donnent lieu à certaines préoccupations. Nous craignons qu'il y ait un véritable danger d'apporter des changements révolutionnaires et coûteux. Il y a deux éléments à considérer sur le plan des coûts. D'abord, la modification du système qui va nous coûter près d'un milliard de dollars et les coûts additionnels dont vous-même, M. Pecknold, et d'autres avez parlé pour administrer le système qui sera plus complexe. Nous devons nous ranger à l'idée qu'il est absolument nécessaire d'augmenter les coûts pour le public, plutôt que de bricoler le système actuel dans l'espoir de l'améliorer.

Arrêtons-nous un instant sur cela. Je vais vous parler de la visite au tribunal de traitement de la toxicomanie, à Toronto. Vous le connaissez?

M. Griffin: Oui.

Le sénateur Grafstein: Cette formule semble bien fonctionner. C'est une sorte de modèle thérapeutique en matière de détermination des peines. Il y a moins de paperasserie, mais le tribunal est sous financé, notamment, semble-t-il, parce qu'il serait l'un des seuls au monde. Je félicite le sénateur Nolin de nous y avoir emmenés, outre que Toronto est ma ville natale. J'avais entendu parler de ce tribunal. Nous avons appris, avec beaucoup d'intérêt, ce qu'un juge y fait. Le tribunal entend très peu de causes, mais il a obtenu des résultats extraordinaires dans la lutte contre le récidivisme. Cela contraste par rapport à votre recommandation qui est d'augmenter le nombre d'accusations portées contre les criminels récidivistes, pour refléter ce qu'on constate dans la population adulte.

En effet, nous disposons déjà de statistiques incontestables indiquant que les taux d'incarcération au Canada sont très élevés. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'ils sont les plus élevés du monde, mais ils sont très élevés à quelques exceptions près.

Le sénateur Nolin: Pour les adolescents.

Le sénateur Grafstein: Oui, pour les adolescents. J'essaie de trouver un modèle qui va nous permettre de réaliser nos objectifs, soit: aider le public à se sentir plus en sécurité; infléchir les taux de récidivisme; réduire les coûts du système et disposer d'un modèle thérapeutique qui nous permettra de réadapter les enfants. Est-ce que vous avez réfléchi à une formule autre que celle que vous recommandez, qui consisterait à imposer des peines plus dures aux enfants et à les confier à l'appareil de justice pénale, ce qui permettrait sans doute de n'en racheter que quelques-uns, pour ne pas dire aucun?

M. Griffin: Je le répète, les primo-délinquants ne sont pas tout de suite traduits en justice. Nous sommes tout à fait favorables à l'application de mesures de rechange, de mesures extrajudiciaires et à l'application de peines progressives dans le cas des récidivistes et de ceux qui commettent des crimes plus sérieux. Dans notre système, nous avons un problème de délinquants chroniques. Ils se moquent des lois sur les adolescents, comme

see any deterrence. We are not serving them under the present model.

We are not suggesting that sentencing is all about locking people up and not dealing with their behavioural problems. At some point, we must compel them to participate in those programs. We must take them out of the population and concern ourselves with community safety. There comes a point when the interests of that young person are perhaps of less concern to the community than protecting that community from that young person, or at least making sure that every effort is made to see that the young person gets help. The feeling of our members is that the chronic, repeat offenders are not being served well by the current system.

Senator Grafstein: I cannot quarrel with that, and there is some of evidence of that as well. We now know that there are higher-risk groups in the youth population. We do not want to go through it all, but that is a much more targeted response to a problem than transforming the entire system at huge cost, and at the end of the day, not necessarily solving the problem, either for the police forces or for the public. You have helped reaffirm my bias of thought here that somehow we have not come up with a model that surgically targets the problem. We know the high-risk groups, and yet we propose to change the entire system because we do not have a more surgical way of focusing on those that really need rehabilitation and protection for the public. We are not there yet. I want your reaction to this.

All of us share exactly the same, common public-interest goals: How to protect the young person at the same time as protecting the public through the Criminal Code and the criminal justice system. We now have the other problem of cost, and the cost is a killer here.

Mr. Westwick: Senator, the Canadian Association of Chiefs of Police has never appeared before this committee, or committees of your colleagues in the Commons, and in any way suggested that there is an epidemic in youth crime.

In the mid-1990s, when there was a great deal more discussion and concern, we were preaching somewhat against the criticism of the public. We were preaching that our members were not sensing any kind of an epidemic in the 1990s, and that there has never been an epidemic of youth crime in Canada. There are certainly significant problems, and I do not want for a minute to take away from those. However, it is not true that there is an epidemic or a serious, rampant problem.

Prior to September 11, if you had joined any of the chiefs of police across Canada in the community meetings that they attend regularly, youth crime might not even have been on the radar. Depending on the meeting, they would have been talking about traffic, break-and-enters, motorcycle gangs, and certainly a

nous vous le disions. Ils se moquent du système. Ils n'y voient aucune dissuasion. Dans le modèle actuel, nous ne nous en occupons pas.

Nous ne suggérons pas que l'imposition des peines doit consister à enfermer ces gens-là et à ne pas s'occuper de leur problème de comportement. À un moment donné, nous devons les contraindre à participer aux programmes que nous offrons. Nous devons les extraire de la population dont nous devons garantir la sécurité. Il arrive à un moment où il peut paraître moins important pour la collectivité de s'occuper des intérêts de ces jeunes délinquants que de se protéger contre leurs actions. Les membres de notre association estiment que les délinquants récidivistes ne sont pas correctement pris en compte par le système.

Le sénateur Grafstein: Je n'argumenterai pas avec vous à ce sujet, parce que certaines indications vont aussi en ce sens. Nous savons qu'il y a, au sein de la société, des groupes qui sont plus à risque que d'autres. Nous voulons l'ignorer, mais cela nous oblige à transformer tout le système moyennant un coût énorme sans nécessairement, au bout du compte, régler le problème ni pour la police ni pour la population. Vous venez de me conforter dans ce que je pense, autrement dit que nous n'avons pas trouvé de modèle nous permettant de porter très précisément un coup au coeur du problème. Nous connaissons les groupes à risque, mais nous envisageons de modifier tout le système, parce que nous ne disposons pas de moyens «chirurgicaux» de nous attaquer très précisément à ceux qu'il faut réadapter et contre qui il faut protéger la population. Nous n'en sommes pas encore là. J'aimerais entendre votre réaction à ce sujet.

Nous partageons tous le même objectif, celui de protéger l'intérêt de la population: comment protéger les adolescents en même temps que nous protégeons le public par le truchement du Code criminel et de l'appareil de justice pénale? Nous sommes maintenant confrontés à un autre problème, celui des coûts, et celui-là ne pardonne pas.

M. Westwick: Sénateur, l'Association canadienne des chefs de police n'a jamais témoigné devant ce comité, ni même devant les comités de vos homologues à la Chambre des communes, et elle n'a jamais laissé entendre que nous assistons à une épidémie de crimes commis par des adolescents.

Au milieu des années 90, quand on parlait davantage et que l'on se préoccupait beaucoup plus de ce genre de problème, notre association allait en quelque sorte à contre courant de ce que pensait le public. Nous affirmions alors que nos membres ne percevaient pas le genre d'épidémie que d'aucuns dénonçaient et nous affirmions qu'il n'y avait jamais eu de telle épidémie au Canada. Il existe très certainement de graves problèmes et loin de moi l'idée de les minimiser. Il demeure qu'il n'existe pas de problème très répandu de criminalité juvénile, qu'il n'y a pas d'épidémie sur ce plan.

Avant le 11 septembre, si vous avez assisté à l'une des réunions publiques des chefs de police un peu partout au Canada, vous savez que la criminalité chez les jeunes n'était pas à l'ordre du jour. Selon la réunion en question, on parlait de trafic, d'entrées par effraction, de bandes de motards et, bien sûr, de sensibilisation

heightened awareness of organized crime and drugs. Interestingly, chiefs of police would often come back from meetings and say the YOA had fallen off the table of public concerns. You and Senator Nolin are on the right track with your questions.

I do not want to escape without commenting on the drug court. I wish to point out that under the leadership of Justice Peter Wright here in Ottawa, we are just a short way away from establishing a drug court similar to the one in Toronto.

Senator Grafstein: Well done.

Senator Nolin: I hope that you will receive the proper support from the provincial government.

Mr. Westwick: We are looking forward to that. We have certainly had unprecedented support so far. I am happy to say that, because I am often sitting in this chair being very critical. There is a responsibility to be equally complimentary.

The drug court has been put in place in Toronto, as I understand it, and certainly in Ottawa, as a direct result of the leadership of the judiciary. The police in Ottawa are participating, but it is through the direct leadership of the judiciary. It is not often that you will see the Canadian Association of Chiefs of Police applauding the judiciary, but we are today, and happily so.

Senator Grafstein: If we have a working, cost-effective model that applies to drugs, could it not be adapted for youth offenders for less violent crimes in a way that would focus the attention on the real problem, which is how to deal with crime?

Senator Nolin: If I may add to that question, the drug court was introduced in Toronto because of chronic offences — not the first offenders, but repeaters. More than 60 per cent of the people in the justice system are chronic offenders.

Mr. Westwick: Often, these programs are targeted at people who might otherwise move out of the system without intervention. This particular program is focusing on those who have already demonstrated the intention to repeat the offence.

The other point I wanted to make, in returning to your comments about the interventions, alternative measures and sanctions, is that I would be doing a disservice to many of my predecessors if I did not say that the police have been doing that for years. The fancy terms of “alternative measures” and “sanctions” and all that are really descriptive of the good efforts of police who work with youth and have been doing so for years.

Senator Grafstein: That was the point of my introduction, that the police have been doing fabulous work that is unheralded and unrecorded.

Mr. Westwick: They are particularly proud of it right now because it is difficult work to do.

accrue aux méfaits du crime organisé et de la narco-criminalité. Chose intéressante, il arrivait très souvent que les chefs de police sortent de ces réunions en se disant que la population ne s'intéressait plus à la Loi sur les jeunes contrevenants. Ainsi, vous-même et le sénateur Nolin venez de mettre très précisément le doigt sur le problème.

Je ne veux pas éviter la discussion sur le tribunal de traitement de la toxicomanie. Je veux simplement souligner que, sous la houlette du juge Peter Wright, ici à Ottawa, nous sommes sur le point de mettre sur pied un tribunal semblable à celui qui existe à Toronto.

Le sénateur Grafstein: C'est très bien.

Le sénateur Nolin: J'espère que vous recevrez l'appui voulu du gouvernement provincial.

M. Westwick: Nous l'espérons aussi. Jusqu'ici, nous avons reçu un appui sans précédent. Je suis heureux de vous le dire, parce qu'il m'arrive souvent de m'asseoir dans cette chaise et de formuler beaucoup de critiques. Je me dois, également, de vous faire part de compliments quand il y a lieu.

Le tribunal de traitement de la toxicomanie, qui existe déjà à Toronto et qui va exister à Ottawa, est le produit du leadership dont a fait preuve le judiciaire. La police d'Ottawa participe à ce projet, mais celui-ci est le résultat direct de la détermination des juges. Ce n'est pas souvent que l'Association canadienne des chefs de police félicite le judiciaire mais, aujourd'hui, c'est avec plaisir que nous le faisons.

Le sénateur Grafstein: S'il existe un modèle valable et rentable dans le cas du traitement de la toxicomanie, pourquoi ne l'adapterions-nous pas aux jeunes contrevenants pour les crimes moins violents de sorte à pouvoir nous intéresser au véritable problème, c'est-à-dire à la façon de combattre le crime?

Le sénateur Nolin: J'aimerais ajouter à votre question que le tribunal de traitement de la toxicomanie a été créé à Toronto en réponse au récidivisme chronique, pas pour les primo-délinquants, mais pour les récidivistes. Plus de 60 p. 100 des gens qui passent par le système de justice sont des récidivistes.

M. Westwick: La plupart de ces programmes s'adressent à des gens qui, si nous n'intervenons pas, échapperaient au système. Ce programme en particulier vise ceux qui ont une tendance au récidivisme.

Je veux dire autre chose, en réponse à vos commentaires sur les interventions, les mesures de rechange et les sanctions. Je manquerais de respect envers mes prédécesseurs si je ne vous parlais pas de ce que fait la police depuis des années. Tous les termes ronflants du genre «mesures de rechange» et «sanctions» ne servent en fait qu'à décrire tous les efforts valables que la police a déployés auprès des jeunes pendant des années.

Le sénateur Grafstein: C'est précisément ce que je voulais dire en introduction, à savoir que la police a effectué un travail fabuleux qui n'a pas été acclamé, qui est passé inaperçu.

M. Westwick: La police en est particulièrement fière, maintenant, parce que c'est un travail difficile.

Senator Pearson: In your presentation, you said that speedy response was a major issue with which you had concern. That has also certainly been a major issue of concern to the people who drafted the proposed legislation. We are all aware of that fact. We know of too many tragic cases where not only was the response not sufficiently speedy for the young person to learn, but sometimes the process was so long that the young person was actually, intentionally or unintentionally, severely harmed by the experience.

I do not know how you feel about the Declaration of Principle, in paragraph 3(1)(b):

- (iv) timely intervention that reinforces the link between offending behaviour and its consequences, and
- (v) the promptness and speed with which persons responsible for enforcing this Act must act, given young persons' perception of time;

The recognition is there. The problem may lie in how it is implemented. Certainly, there is recognition in this bill of the need for a speedy response. Do you have a comment on that?

Mr. Pecknold: Senator, I applaud that recognition in the bill. The difficulty is with the distance between intention and application, where courts are already overburdened. The more steps we add, such as conferences at the sentencing stage, and ongoing, day-to-day involvement of police officers, albeit at the pre-charge stage as in extra-judicial measures, the more that translates into time. My officers are nine months to a year away from court dates. That is in present circumstances in British Columbia. It is not likely to get better anytime soon.

Senator Pearson: I am interested in your comments. We all recognize that it is an issue. Whether there are measures in this bill that will help, only time will show.

My second point is that everyone needs more resources. We have all recognized that much of the failure of the YOA is because the resources were not dedicated to measures that would have prevented crime in the first place, or would have deflected young people out of criminality and so on. I totally support your plea. I understand a certain amount will be dedicated toward that.

“Complexity” is a word everyone uses about this proposed legislation. I admit that the bill is long. I am not sure you could work with a bill that had three pages to it. I want to support your plea for assistance with manuals and training and so on and so forth. It should be possible to prepare appropriate materials for the different actors in the system.

To what degree now are police officers in training at the police school in Aylmer given knowledge of the existing act?

Le sénateur Pearson: Dans votre exposé, vous vous en êtes pris au fait qu'il ne soit pas question de procédures expéditives. Les rédacteurs de ce projet de loi ont certainement eu le même genre de préoccupation. Nous le savons bien. Nous avons entendu un trop grand nombre de cas tragiques où la réponse n'avait pas été assez rapide pour que les jeunes apprennent quelque chose, et il arrive très souvent que les procédures s'éternisent et que, volontairement ou involontairement, on provoque des blessures profondes chez l'adolescent.

Que pensez-vous de la déclaration de principes qui se trouve à l'alinéa 3(1)b):

- (iv) la prise de mesures opportunes qui établissent clairement le lien entre le comportement délictueux et ses conséquences;
- (v) la diligence et la célérité avec lesquelles doivent intervenir les personnes chargées de l'application de la présente loi, compte tenu du sens qu'a le temps dans la vie des adolescents.

Vous voyez qu'on reconnaît cette dimension, ici. Il est possible que le problème réside maintenant dans la façon dont tout cela sera appliqué. Toutefois, dans le projet de loi, on reconnaît qu'il est nécessaire d'agir rapidement. Vous voulez réagir à cela?

M. Pecknold: Sénateur, je me réjouis qu'on le reconnaisse dans le projet de loi. Le problème, c'est qu'il y a loin de la coupe aux lèvres, car les tribunaux sont débordés. Plus on ajoute d'étapes — comme les groupes consultatifs à l'étape de la détermination des peines, sans compter l'intervention quotidienne des policiers avant l'étape de la mise en accusation dans le cadre des mesures extrajudiciaires — et plus on étire la procédure. À l'heure actuelle, en Colombie-Britannique, mes policiers sont convoqués devant les tribunaux pour des causes vieilles de neuf mois à un an. Il ne faut pas s'attendre à ce que les choses s'améliorent sous peu.

Le sénateur Pearson: Vos remarques m'intéressent. Nous sommes tous conscients que c'est là un problème. Seul le temps nous dira si ce projet de loi contient des mesures susceptibles d'améliorer la situation.

Deuxièmement, il est évident que tout le monde a toujours besoin de plus de ressources. Nous avons tous admis que la LJC a échoué principalement parce que nous n'avons pas consacré suffisamment de ressources aux mesures qui auraient dû permettre d'éviter la perpétration de crimes ou qui auraient tenu les jeunes loin de la criminalité. Je vais tout à fait dans le sens de votre plaidoyer. Je crois comprendre qu'une certaine somme sera consacrée à cela.

Quant à la «complexité», il faut admettre que tout le monde emploie ce terme à propos de ce projet de loi. J'admets qu'il est long. Cependant, je ne suis pas certain que vous auriez les outils voulus s'il ne faisait que trois pages. Je suis d'accord avec votre plaidoyer quand vous réclamez des manuels, des programmes de formation et ainsi de suite. Il sera certainement possible de préparer des documents appropriés pour les différents acteurs du système.

Ce faisant, dans quelle mesure les agents de police sont-ils formés, à l'école de police d'Aylmer, en fonction de la loi actuelle?

Are they given courses in adolescent development and behaviour and so on? It is a challenge for any system to create some understanding of the developmental nature of children.

Mr. Pecknold: Being from British Columbia, I cannot comment on the school at Aylmer. I can comment on the Justice Institute of British Columbia in Vancouver. The act would be covered in basic training. It would be covered as part of the study of all legal acts. You can appreciate that the Criminal Code is complex and that there are numerous provincial statutes. We have more and more requirements for new types of training as new challenges come up, not only legal, but other challenges in the face of increasing litigation and the need to keep up-to-date on use-of-force and all sorts of other issues.

Yes, they do get training. They probably do not get sufficient training. The more complex we make things, the more difficult it is.

With respect to the second part of your question, I frankly do not know the answer. I know of none in British Columbia. However, there is certainly informal training and communication that goes on between social services, non-governmental agencies and the police that may sort of lead in those directions.

Mr. Westwick: Senator, if I may, I brought with me a copy of the Ottawa police young offenders statement form. This form must be completed if a young person wishes to say to a police officer, "I did it." That form is seven and one-half pages long. I have copies available. You may want to look at it at your leisure.

Senator Nolin: They are already using that?

Mr. Westwick: They are already using that. However, the provisions of 145 are virtually unchanged. Our point is that that will not change. In my view, it is almost unworkable to have that level of complexity and that level of legal technicality. Lawyers and judges wrestle with it. Police officers and young offenders at two o'clock on a Saturday morning are overwhelmed by it.

Senator Pearson: Is this imposed by the province?

Mr. Westwick: This is imposed by the legislation.

Senator Pearson: The existing legislation?

Mr. Westwick: The existing legislation.

Senator Pearson: Would that be the case throughout the country?

Mr. Westwick: It would be the case throughout the country, and it remains unchanged under the Youth Criminal Justice Act. There is a provision that adds something of a "saving grace" for judges to allow a statement to be entered, but it is a very circumscribed process. You might take a look at it.

Leur donne-t-on des cours sur le développement des adolescents, sur leur comportement et ainsi de suite? Il est toujours difficile pour un système, quel qu'il soit, de parvenir à comprendre la nature du développement des enfants.

M. Pecknold: Comme je suis de la Colombie-Britannique, je ne peux commenter ce qui se passe à l'école d'Aylmer. Toutefois, je peux vous parler du Justice Institute of British Columbia de Vancouver, qui traiterait de la loi dans la phase de formation de base. Cela ferait partie de l'étude de toutes les lois. Vous comprenez bien que le Code criminel est très complexe et qu'il y a aussi de nombreuses lois provinciales à étudier. Nous devons de plus en plus insister sur ce genre de formation, car de nouveaux problèmes se présentent, non seulement sur le plan juridique, mais sur d'autres plans à cause de l'augmentation du nombre de procédures et de la nécessité, pour nous, de demeurer au fait du problème du recours à la force et des autres questions.

Effectivement, nos futurs policiers sont formés sur la loi. Ce n'est peut-être pas suffisant, mais plus nous compliquons les choses du côté des lois et plus ce sera difficile.

Pour passer à la deuxième partie de votre question, je ne sais pas vraiment quoi vous répondre. Je n'ai pas entendu parler de cela en Colombie-Britannique. Cependant, les services sociaux, les organisations non gouvernementales et les services de police administrent en commun des programmes d'information et de formation qui vont un peu dans ce sens.

M. Westwick: Sénateur, si vous me le permettez, j'ai avec moi des exemplaires du formulaire de déclaration des jeunes contrevenants qu'utilise la police d'Ottawa. Celui-ci doit être rempli par tout adolescent disposé à déclarer à la police qu'il a «effectivement commis ce qu'on lui reproche». Il s'agit d'un formulaire de sept pages et demi. J'en ai des exemplaires ici. Consultez-les quand vous en aurez le temps.

Le sénateur Nolin: Il sert déjà?

M. Westwick: Oui. Cependant, les dispositions de l'article 145 sont quasiment inchangées. Ce que nous voulons dire, c'est que rien ne changera. Personnellement, j'estime qu'il est quasiment impossible de s'en sortir avec un tel degré de complexité et de formalités juridiques. Les avocats et les juges ont déjà des problèmes de leur côté. C'est demander beaucoup trop aux policiers et aux jeunes délinquants qui doivent composer avec cette loi à 2 h du matin, un samedi.

Le sénateur Pearson: Est-ce la province qui l'impose?

M. Westwick: Non, c'est la loi.

Le sénateur Pearson: La loi actuelle?

M. Westwick: Oui.

Le sénateur Pearson: Est-ce le cas partout au Canada?

M. Westwick: Normalement oui et les choses ne changeront pas en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. On y trouve une sorte de disposition d'exemption qui permettra aux juges d'autoriser une déclaration, mais dans le cadre d'une procédure très bien délimitée. Vous devriez y jeter un coup d'oeil.

We often say that anyone who would give a statement after receiving all this information probably needs other kinds of help.

The Chairman: In support of what you have just said, Mr. Westwick, I can point out that the police in my own region of Peel just basically assume that a youth's confession is useless. They will never use it anyway.

Mr. Westwick: That is counter-productive, and not just from a criminal prosecution viewpoint, but from the standpoint of the message that you are sending to the young persons. They say, "I did it," and then they go to trial, and not only are they not convicted, but the fact that they said they did it is not even admitted. Conflicting principles and pressures are being applied.

Senator Joyal: I appreciate your contribution to the debate today. Senator Christensen raised the issue of Aboriginal people, and you mentioned you represent police chiefs in Aboriginal regions.

What, in your brief, reflects the particular reality of the Aboriginal people of Canada? Statistics have been given to us. If you look at the last figure in the statistics provided to us by Statistics Canada, you will see that the rates of young offenders among Aboriginal people are higher than any other group in Canada, especially in some remote communities. What, in your brief, addresses that special situation in ensuring that what we put into place will be sufficient to deal with that in a more satisfactory way than we do presently? Canada has four times the incarceration rate of the United States, and young offenders represent more than 30 per cent of that. Is there anything in your brief that addresses this concern?

Mr. Griffin: Not specifically, senator. We have not specifically tackled the issue. I would say two things. First, I understand Senator Grafstein's comments about the bill giving us more tools than we had in the past. It does that in certain respects. It provides more of a framework for the extra-judicial measures that we were perhaps doing before. It does provide more flexibility in regional areas, where it is province compared to province, or remote First Nations communities, as opposed to larger urban centres.

It comes back to the social safety net to support the youth justice programs. When we talk about resources, we are not just talking about more police officers; it is having the resources in the community to which to refer the young people to deal with these problems. In the book about the awards, there are instances dealing with First Nations communities where officers have invested much of their own time in efforts to pool together resources in those communities to assist with very specific and unique problems. The social safety net is not there for them in all those instances.

Nous avons pour coutume de dire que ceux qui font une telle déclaration après avoir été informés ont sans doute besoin d'autres types d'aide.

La présidente: Pour aller dans le sens de ce que vous venez de dire, monsieur Westwick, je peux témoigner du fait que la police de ma région, à Peel, suppose a priori que les confessions des adolescents sont inutiles. De toute façon, elle ne s'en sert jamais.

M. Westwick: Cela va à l'encontre du but visé, pas uniquement du point de vue de la poursuite au pénal, mais aussi du point de vue du message que vous faites passer auprès des jeunes. Ils reconnaissent «avoir commis ce qu'on leur reproche», puis ils passent en procès et là, non seulement on ne les inculpe pas, mais en plus on leur annonce que leur déclaration ne peut être admise en preuve. On applique là des principes et des pressions qui se combattent mutuellement.

Le sénateur Joyal: J'apprécie votre contribution au débat d'aujourd'hui. Le sénateur Christensen a abordé la question des peuples autochtones et vous avez dit représenter les chefs de police dans les régions autochtones.

Dans votre mémoire, qu'est-ce qui traduit la réalité particulière des peuples autochtones du Canada? On nous a fourni des statistiques. Si l'on prend les dernières de Statistique Canada, on se rend compte que le nombre de jeunes contrevenants parmi les peuples autochtones est supérieur à ce qu'on trouve dans les autres groupes au Canada, et c'est surtout le cas dans les collectivités éloignées. Dans votre mémoire, qu'est-ce qui traite de cette situation pour que nous veillions à disposer des moyens suffisants afin de traiter de façon plus satisfaisante ce genre de situation qu'à l'heure actuelle? Le Canada enregistre un taux d'incarcération qui est quatre fois celui des États-Unis, et les jeunes contrevenants représentent plus de 30 p. 100 de ce total. Y a-t-il quoi que ce soit dans votre mémoire qui traite de cette question?

M. Griffin: Pas vraiment, sénateur. Nous n'avons pas vraiment abordé cette question. À ce sujet, je vous dirais deux choses. D'abord, je comprends le sénateur Grafstein quand il dit que nous disposons de plus d'outils avec ce projet de loi. En un certain sens, c'est vrai. On trouve, dans ce projet de loi, un cadre de mesures extrajudiciaires qui est plus important que celui de l'ancienne loi. Il nous fournit plus de souplesse dans les régions, c'est-à-dire dans les provinces ou dans les collectivités des Premières nations, que dans les grands centres urbains.

Cela nous ramène à la question du filet de sécurité sociale à déployer pour soutenir les programmes de justice pour les jeunes. Quand on parle de ressources, il n'est pas uniquement question d'augmenter les effectifs policiers; il faut avoir, au sein de la collectivité, les ressources nécessaires pour s'occuper des jeunes qui ont des problèmes. Dans la brochure sur le prix national, on trouve des exemples de collectivités de Premières nations où les agents de police ont investi le plus clair de leur temps à essayer de mettre en commun des ressources pour régler les problèmes très particuliers auxquels ils se heurtaient. Dans aucun de ces cas, ils n'ont pu compter sur le filet de sécurité sociale.

We would submit there is a presumption in the bill that we can make this change fairly quickly and move into this new system. Our submission is that while there are many good things here, we must ensure that those checks and balances are in place and that the resources to support the police officer or the other workers in the community are available. They must be trained on the implementation of this bill, and perhaps we should slow down somewhat on the assumption that they will just take this proposed legislation and move forward.

We have not made any specific recommendations on the First Nations situation. However, it is a good example of some of the difficulties our members will face with implementation of the bill.

Senator Joyal: That brings me to the second point I wanted to raise with you. Your first recommendation is the most troubling for me. The Department of Justice told us that there had been ample consultation for years on the previous Bill C-3, and now on Bill C-7. It has been in the other place for a while. They say the time for consultation is over and now it is time for action, if I can put it in blunt terms. Here today you ask us to delay the implementation of the bill. Being in the field and at the forefront of the alternative measures, you are in the unique position of deciding the route that will be taken — alternative measures or trigger the legal system. You tell us today that you are not in a position to go forward with the implementation. Was there any consultation with the justice department about that?

How did you convey your concern to the people responsible in the Attorney-General's department? We should not delude ourselves into thinking that we have solved the problem when, in fact, a blockage remains in the system.

I am always fearful when I hear too often that "more money" is the only solution. The economic figures in this time of recession and fear of deficits are precursors to across-the-board restraint. That is as true for provincial governments as it is for the federal government. We know that Alberta has already taken an important decision to cut \$1 billion in spending.

Are we not dreaming when we create a bill that we are not, in practical terms, ready to implement?

Mr. Griffin: The department has been very open in consulting with us, including on implementation issues, as they work to promote the bill. The first two recommendations came from our members on the floor of our congress. They directed us. We did not ask the nation's police officers for their opinions on our recommendation for a delay. Our members told us they had concerns with the direction of the bill.

Ce projet de loi peut donner à croire que nous pourrions changer cet état de fait très rapidement grâce au nouveau système. Nous estimons que celui-ci renferme un grand nombre de choses excellentes, mais il faut s'assurer qu'il existe des freins et des contrepoids et que nous disposons de ressources nécessaires pour appuyer les policiers et les autres travailleurs de la collectivité. Ces gens-là doivent être formés à l'application du projet de loi et nous devrions, par ailleurs, ne plus partir du principe que ce projet de loi sera automatiquement appliqué.

Nous n'avons pas formulé de recommandation particulière à propos de la situation des Premières nations, mais celle-ci constitue un bon exemple du genre de difficulté à laquelle nos membres sont confrontés en ce qui a trait à l'application du projet de loi.

Le sénateur Joyal: Cela m'amène à vous poser une deuxième question. Votre première recommandation m'a beaucoup troublé. Le ministère de la Justice nous a déclaré avoir tenu beaucoup de consultations pendant des années sur l'ancien projet de loi C-3 et maintenant sur le projet de loi C-7. Ce dernier texte a, d'ailleurs, passé pas mal de temps dans l'autre chambre. Les gens de là-bas nous disent que le temps de la consultation est passé et qu'il faut maintenant agir, pour parler en termes directs. Aujourd'hui, voilà que vous nous demandez de retarder la mise en œuvre du projet de loi. Comme vous êtes en prise directe sur les mesures de rechange, sur le terrain, vous êtes très bien placé pour décider du choix à faire entre les mesures de rechange et le recours au système légal. Aujourd'hui, vous nous déclarez que vous n'êtes pas en mesure de passer à l'étape de la mise en œuvre du projet de loi. Avez-vous fait part de vos réserves au ministère de la Justice?

Avez-vous fait part de vos réserves aux gens qui sont responsables, au vérificateur général? Nous ne devons pas nous faire croire que nous avons réglé le problème s'il existe un blocage quelque part.

J'ai toujours les cheveux qui se dressent sur la tête quand j'entends dire que la seule solution consiste à injecter «plus d'argent». Les chiffres qu'on nous cite en ces temps de récession et les craintes de déficit sont annonciateurs de coupures quasi générales. C'est vrai dans les gouvernements provinciaux et c'est vrai au gouvernement fédéral. Ainsi, l'Alberta a déjà pris une décision importante, soit de réduire ses dépenses d'un milliard de dollars.

Ne sommes-nous pas en train de rêver un peu quand nous envisageons d'adopter un projet de loi alors que nous ne sommes même pas, sur un plan pratique, prêts à le mettre en œuvre?

M. Griffin: Le ministère de la Justice nous a beaucoup consultés, notamment sur la question de la mise en œuvre, pendant qu'il faisait la promotion de ce projet de loi. Les deux premières recommandations ont été formulées par nos membres, lors de l'assemblée. C'est une orientation qui vient d'eux. Nous n'avons pas rédigé cette recommandation pour ensuite demander aux policiers du Canada de nous dire ce qu'ils en pensaient. C'est eux qui sont préoccupés par l'orientation que prend le projet de loi.

The communities where we are policing also hold many of the same concerns. There are differences in attitudes from province to province. Our police officers in Quebec feel quite strongly about that, and other police officers in Ontario have very different but equally strong views. That reflects the responses of provincial governments.

We are not concerned about consultation efforts. The department has talked a lot about this bill. Our problem is that there is no consensus among the people who will work with this proposed law on how it will be applied. There are many differing views.

The House of Commons Justice Committee heard some testimony from bar associations, lawyers and others, all disputing certain interpretations of the proposed legislation. We believe there are good opportunities in the direction this bill is taking; but if it is presented in such a way that the governments will argue about its implementation, and the people who must work with the new act claim they do not have the right tools, then we feel it is destined for the same fate as the Young Offenders Act of not meeting public expectations.

We promote more consensus-building efforts, so the provinces and other stakeholders will embrace this proposed legislation.

Senator Joyal: Are you familiar with the situation in Quebec and the views of chiefs of police there? Why does Quebec figure better than the rest of Canada in the statistics on incarceration and rehabilitation rates? Being on the ground, as you say, what is your perception?

Mr. Griffin: I should clarify something; I am representing the officers on the front line. My colleagues are here on behalf of the chiefs of police.

Both inside and outside Quebec, from officials at federal and provincial levels, I have been hearing that the system in Quebec focuses more on the needs of the individual. More effort is put into the social programs that support young offenders. Young people can be referred to resources within the community for support.

Other jurisdictions have either not taken the same approach, or it has not been as successful. Perhaps due in part to the language difference, we in English-speaking Canada do not fully understand the differences in the programs. My Quebec colleagues are quite passionate about their concerns over this bill and have asked to be exempted from it. That is one example of the lack of consensus on this model.

Senator Joyal: There is something contradictory in what we hear. You plead for more money, for more capacity to use alternative measures. The Province of Quebec is not the richest in Canada. It has access to the envelope in approximately the same proportion as any other province, yet it seems to spend the money now available more effectively than the other provinces.

Nous avons constaté les mêmes préoccupations dans les collectivités où nous offrons des services de police. Il y a bien des différences d'attitude d'une province à l'autre. Les policiers du Québec ont une position très ferme à cet égard, tandis que ceux de l'Ontario ont des points de vue différents, mais tout aussi affirmés. Cela traduit les réactions de leurs gouvernements provinciaux.

Nous n'avons rien à dire au sujet des efforts de consultation. Le ministère a beaucoup parlé au sujet de ce projet de loi. Ce qui fait problème, à nos yeux, c'est qu'il ne se dégage pas de consensus parmi ceux qui devront appliquer la loi. Les points de vue sont nombreux.

Le Comité de la justice de la Chambre des communes a entendu des témoins des associations du Barreau, des avocats et d'autres, qui sont tous venus donner leur interprétation de la loi proposée. Nous croyons qu'il y a du bon dans l'impulsion donnée à ce projet de loi, mais s'il est présenté de façon telle que les gouvernements vont se disputer sur sa mise en oeuvre et que les gens qui vont devoir l'appliquer ne disposent pas des outils nécessaires pour le faire, nous pensons qu'il va subir le même sort que la Loi sur les jeunes contrevenants, parce qu'il ne répondra pas aux attentes de la population.

Nous favorisons la recherche d'un plus grand consensus pour que les provinces et les autres parties prenantes puissent adhérer à la loi proposée.

Le sénateur Joyal: Est-ce que vous connaissez bien la situation au Québec et le point de vue des chefs de police de cette province? Pourquoi les statistiques du Québec sont-elles meilleures que celles du reste du Canada en matière de taux d'incarcération et de réadaptation? Puisque vous êtes sur le terrain, comme vous dites, qu'en pensez-vous?

M. Griffin: Je dois vous apporter une précision. Je représente les policiers qui sont en première ligne. Ce sont mes collègues, ici, qui représentent les chefs de police.

Au Québec et hors Québec, aux échelons des responsables fédéraux et provinciaux, j'ai entendu dire que le système québécois est davantage axé sur les besoins des individus. Les Québécois investissent davantage d'efforts dans leurs programmes sociaux destinés à aider les jeunes contrevenants. Les jeunes peuvent être confiés à des ressources de la communauté qui sont en mesure de les aider.

Les autres provinces et territoires n'ont pas adopté la même approche ou alors elle n'a pas donné les mêmes résultats. Dans le Canada anglais, nous ne comprenons pas vraiment les différences qui existent par rapport au programme québécois, mais c'est peut-être dû à la barrière linguistique. Mes homologues au Québec sont transportés par les préoccupations qu'ils entretiennent au sujet de ce projet de loi et ils ont demandé à en être exemptés. Voilà un exemple d'absence de consensus relativement à ce modèle.

Le sénateur Joyal: Il y a quelque chose de contradictoire dans ce que je viens d'entendre. D'un côté, vous réclamez plus d'argent, afin de disposer d'une plus grande capacité pour appliquer les mesures de rechange. La province du Québec n'est pas la plus riche au Canada. Elle a accès à une enveloppe qui est proportionnellement à peu près la même que les autres provinces,

I am led to conclude that this is not only a question of money, but also of the systemic approach to the issue of youth crime. The emphasis we hear is on money. With the provisos I have just given, there may not be much more money forthcoming. Where do we cut the cloth to ensure that we meet the targets of this bill when it is put forward as our national objective for assisting young offenders?

Mr. Griffin: We do see resource implications for policing, but the focus is at the community level. Will the programs be in place? Can the provincial governments provide the social welfare workers and others to meet the referrals that are envisioned here?

In some provinces, the workers in this field are already carrying enormous caseloads. If a young person is referred to a program with a waiting list of 50 or 60, will we really achieve our objectives?

Mr. Pecknold: The First Nations chiefs of police have an association that represents their interests. If they have not appeared, you may find it beneficial to hear from them. I cannot really speak on their behalf. Chief Glen Bannon is the executive director, I believe.

To clarify the recommendation to delay the bill, I do not have a mandate to follow that recommendation from the Canadian Police Association. The CACP is not asking you to delay this bill.

With respect to the resource levels, any chief of police or deputy chief of police will take every opportunity to ask for more money. It is in the job description.

Senator Cools: They are not alone. That is universal.

Senator Nolin: Mr. Griffin, your brief talks about repeat offences and recidivism. We will get some statistics, but do you have any here now?

Mr. Griffin: I have not brought any statistics with me. However, that is where our people see the biggest breakdown.

Senator Nolin: That is exactly what I am asking you. Your material seems to focus on the trends. I, too, am concerned about that. If you can forward those numbers later, please do so.

At page 6, you say Bill C-7 will provide considerable latitude to apply the act in a manner consistent with regional circumstances. You urge the Government of Canada to amend Bill C-7, stating that each province should have the discretion to apply the law as it sees fit. Do you think they already have that in the present law?

Mr. Griffin: The law has been amended to provide greater discretion to the provinces.

mais elle semble dépenser cet argent de façon beaucoup plus efficace qu'ailleurs au Canada.

Je suis forcé de conclure que ce n'est pas une simple question d'argent, mais d'approche systémique au problème de la criminalité chez les jeunes. Vous faites porter l'accent sur l'argent. Cependant, comme je viens juste de vous le dire, il est possible que nous ne puissions plus compter sur de l'argent supplémentaire. Ce faisant, comment répartir l'enveloppe pour répondre aux objectifs de ce projet de loi quand il sera mis en oeuvre en tant que principal instrument pour aider les jeunes contrevenants?

M. Griffin: Nous estimons qu'il va y avoir des problèmes du côté des ressources en ce qui concerne les services policiers, mais c'est à l'échelon communautaire que les choses se jouent. Les programmes seront-ils en place? Les gouvernements provinciaux pourront-ils fournir les travailleurs sociaux et les autres sur lesquels il faudra compter pour appliquer les mécanismes de renvoi prévus ici?

Dans certaines provinces, les travailleurs du domaine sont déjà surchargés. Atteindra-t-on l'objectif visé si un adolescent est dirigé vers un programme pour lequel il existe déjà une liste d'attente de 50 ou 60 noms?

M. Pecknold: Les chefs de police des Premières nations sont représentés par une association. Si vous ne l'avez déjà fait, vous devriez peut-être chercher à entendre leur témoignage. Je ne peux pas vraiment m'exprimer en leur nom. Je crois que le directeur général de l'association est le chef Glen Bannon.

Pour en revenir à la recommandation qui consiste à retarder l'application du projet de loi, sachez qu'elle n'émane pas de l'Association canadienne des chefs de police. L'ACP ne vous demande pas de retarder ce projet de loi.

Pour ce qui est des niveaux de ressources, tous les chefs et sous-chefs de police profitent de toutes les occasions qui passent pour réclamer plus d'argent. Cela fait partie de notre description de tâche.

Le sénateur Cools: Et ils ne sont pas seuls, c'est universel.

Le sénateur Nolin: Monsieur Griffin, dans votre mémoire, il est question d'infractions et de récidivisme. Nous attendons des statistiques à ce sujet, mais en avez-vous?

M. Griffin: Je n'en ai pas avec moi. Cependant, c'est sur ces deux plans que nos membres perçoivent les plus gros problèmes.

Le sénateur Nolin: C'est précisément ce que je vous demande. Dans votre document, vous semblez insister sur les tendances. Moi aussi, cela m'inquiète. Je vous en prie, si vous pouvez nous faire parvenir ces chiffres, faites-le.

À la page 6 de votre mémoire, vous dites que le projet de loi C-7 prévoit une latitude considérable dans la façon d'appliquer la loi conformément aux circonstances régionales. Vous enjoignez ensuite le gouvernement du Canada d'ajouter un amendement au projet de loi C-7 pour octroyer à chaque province le pouvoir discrétionnaire d'appliquer la loi comme elle l'entend. Estimez-vous que ce soit déjà le cas dans la loi actuelle?

M. Griffin: La loi a été modifiée pour donner plus de discrétion aux provinces.

Senator Nolin: I am talking about the YOA now.

Mr. Griffin: There is considerable discretion, yes.

Senator Nolin: Do you think there should be more or the same?

Mr. Griffin: Again, this direction came from the delegates at our conference. I did not write this and ask them to approve it.

They came to us and said: "We do not agree, having spoken among ourselves, with the approach of this bill, that this is the best fit," for example, in Quebec or, conversely, in Ontario. This was the compromise position that came from our membership — that they should have greater flexibility within their provinces to apply the law.

Senator Nolin: Are they afraid of losing that?

Mr. Griffin: Particularly in Quebec, they are not embracing this bill as an improvement over the existing law.

The Chairman: Mr. Griffin, then neither you nor or any of your group have actually inspected this bill to see whether or not it does that?

Mr. Griffin: I have looked at and reviewed the bill. Certainly there is an effort to provide discretion, for example, in how the extra-judicial measures would be applied. It talks about provincial directors establishing policy. It does create considerable opportunities for flexibility. Again, my members are reflective of the communities they come from and the differing viewpoints on what is the best approach.

Senator Nolin: That leads me to my final question. I am looking at the interesting brochure that you have provided, paid for by the justice department. That is, the Minister of Justice National Youth Justice Policing Award. I am reading the four factors that influence those awards. I think all my colleagues should read that. If you look at number 2: "The effective use of one or more of the following," the first bullet reads: "Police discretion at the front end of the youth justice process." That means that they already have that.

The fourth point: "The use of community-based resources as alternatives to the formal court process," means that these awards are not just a dream. It means that some police officers have been employing that for the last two years in order to receive those awards.

I am looking at the names and I do not see anyone from Quebec. Is that not strange? I am not trying to be parochial, but if we are so perfect in Quebec, why are those priceless awards given to people from outside Quebec?

Mr. Griffin: There were nominations from Quebec.

Senator Nolin: I saw the nominations, of course.

Senator Grafstein: Page 4.

Le sénateur Nolin: Je parle de la LJC.

M. Griffin: Oui, elle donne une grande latitude.

Le sénateur Nolin: Pensez-vous que nous devrions reprendre la même chose ou en donner plus?

M. Griffin: Encore une fois, je vous fais part ici des réactions des délégués à notre assemblée. Ce n'est pas moi qui ai rédigé ce rapport et qui leur ai demandé de l'approuver ensuite.

Ils nous ont dit: «Après en avoir parlé entre nous, nous ne sommes pas d'accord avec l'approche de ce projet de loi, parce que n'est pas forcément la meilleure formule» au Québec ou en Ontario. Voilà la position de compromis qui s'est dégagée de nos membres; ils ont estimé que leur province respective devrait disposer de plus de latitude dans l'application de la loi.

Le sénateur Nolin: Ont-ils peur de perdre cette latitude?

M. Griffin: Surtout au Québec où les gens ne considèrent pas ce projet de loi comme une amélioration par rapport à la loi existante.

La présidente: Ainsi, monsieur Griffin, ni vous ni le groupe que vous représentez n'avez étudié ce projet de loi pour voir s'il fournit ou non une latitude supplémentaire?

M. Griffin: Je l'ai étudié. J'y ai noté un effort dans ce sens, par exemple dans la façon dont les mesures extrajudiciaires peuvent être appliquées. On y dit que ce sont les directeurs provinciaux qui établiront la politique. Il pourrait donner lieu à énormément de souplesse. Encore une fois, les membres que je représente traduisent le sentiment des collectivités auxquelles ils appartiennent et les différents points de vue exprimés quant à la meilleure approche à adopter.

Le sénateur Nolin: Cela m'amène à vous poser ma dernière question. Je suis en train d'examiner la très intéressante brochure que vous nous avez remise et qui a été payée par le ministère de la Justice. Elle traite du prix national du maintien de l'ordre dans le domaine de la justice. On y cite les quatre critères de sélection des gagnants. Je pense que mes collègues devraient lire cela. Regardez le deuxième critère, celui de «l'utilisation efficace d'un ou de plusieurs des moyens suivants». Le deuxième point centré se lit ainsi: «... mise sur pied de groupes consultatifs afin de contribuer à la prise de décision dans un ou plusieurs secteurs du système de justice pour les jeunes». Cela veut dire qu'une certaine souplesse est déjà prévue.

Le quatrième critère parle d'utilisation «des ressources communautaires» en tant que solution de rechange au processus judiciaire formel; ce qui veut dire que ces prix ne sont pas de simples voeux pieux. Cela veut dire que des policiers font déjà ce travail depuis deux ans, puisqu'ils ont reçu les prix en question.

Je ne vois personne du Québec sur la liste des lauréats. N'est-ce pas étrange? Je ne veux pas donner dans l'esprit de clocher, mais si nous sommes si parfaits au Québec, pourquoi est-ce que ces prix d'une valeur inestimable n'ont été remis qu'à des gens d'autres provinces?

M. Griffin: Il y a eu des mises en nomination du Québec.

Le sénateur Nolin: Bien sûr, j'ai vu.

Le sénateur Grafstein: C'est à la page 4.

Senator Nolin: My point is that the present act already addresses many of the things that the bill is proposing. Clause 6, in particular, on warnings, cautions and referrals — you can already do that, right?

Mr. Griffin: Yes.

Senator Nolin: That is not only in Quebec, but across the country.

Mr. Griffin: On your first point about the four factors listed here, the award was created by the Department of Justice in consultation with our colleagues from the chiefs of police.

Senator Nolin: It is a good award.

Mr. Griffin: In fairness, it was created to promote the types of activities that they believe will be expanded under the bill. That is the rationale. We support the use of best practices. Hopefully, other police officers will see this and say, “I have been looking for something in my community and I think this would be a good fit for us.”

Senator Moore: As this discussion has been going on, I have been trying to get through your report. Thinking of alternative measures processes and so on, nowhere in here have I seen the words “parent” or “families.”

What, in your estimation, is their role or responsibility, and what contribution could they make? You talk about school officials. The only time I saw “father” and “mother” was on this young offenders statement form. That would be the place to begin for me.

Perhaps you could tell our committee how your organizations view the role of parents and families in rehabilitating young offenders?

Mr. Griffin: From our perspective, senator, it certainly does not dominate our proposals on amendments to the bill. We support, and make mention on page 4, that the bill seeks to move yardsticks on parental responsibility. Certainly, the bill anticipates that in the extra-judicial measures, in conferencing, in the types of referrals that may be made, the parents should be notified and involved. Some of our members feel that parents should be held to a higher degree of accountability than perhaps exists in the bill.

That is a difficult issue with which to come to terms. As I read this bill — and in fairness to our existing young offender legislation — it does place some onus back on the parents. Unfortunately, for some of the youth involved in crime, the parenting situation is not necessarily the most desirable to begin with.

Senator Moore: There is the role of the parent as well as other family members, such as brothers and sisters. Did that not enter into the formula, into the thinking here, in trying to have these young people do better?

Le sénateur Nolin: Ce que je veux dire, c’est que la loi actuelle renferme déjà la plupart des dispositions proposées dans ce projet de loi. L’article 6, en particulier — sur les avertissements, les mises en garde et les renvois — permet déjà cela, n’est-ce pas?

M. Griffin: Oui.

Le sénateur Nolin: Donc, ça ne concerne pas que le Québec, mais tout le Canada.

M. Griffin: Pour en revenir à votre première remarque, au sujet des quatre critères énumérés, il faut savoir que les prix ont été créés par le ministère de la Justice en consultation avec nos collègues des chefs de la police.

Le sénateur Nolin: C’est un très bon prix.

M. Griffin: Pour être juste, il faut dire que ces prix ont été créés pour promouvoir les types d’activités devant être favorisées par ce projet de loi. C’est ça la logique. Nous sommes favorables à l’utilisation des pratiques exemplaires. Nous espérons que les autres policiers verront cela et se diront: «Je suis en train de chercher quelque chose pour ma collectivité et je pense que cela pourrait très bien convenir».

Le sénateur Moore: Pendant que vous teniez votre discussion, j’essayais de parcourir votre rapport. À propos des mesures de rechange, je n’ai vu nulle part dans ces pages, les mots «parent» ou «famille».

D’après ce que vous savez, quel rôle ou quelle responsabilité doit incomber aux familles ou aux parents? Vous parlez des responsables scolaires. La seule fois où j’ai vu les mots «père» et «mère», c’est dans le formulaire de déclaration des jeunes contrevenants. J’estime que c’est là qu’il faut retrouver ces mots.

Dites donc au comité comment votre organisation voit le rôle des parents et des familles dans le domaine de la réadaptation des jeunes contrevenants.

M. Griffin: Pour nous, sénateur, cette question domine l’ensemble des propositions de modifications que nous avons formulées à propos du projet de loi. Nous reconnaissons que le projet de loi établit des critères en matière de responsabilité parentale et c’est d’ailleurs le thème d’une de nos recommandations à la page 4. Le projet de loi prévoit effectivement la participation des parents dans le cadre des mesures extrajudiciaires, des groupes consultatifs et des divers types de renvoi. Certains de nos membres estiment que les parents devraient être plus tenus responsables que ce que prévoit actuellement le projet de loi.

Il est difficile de parvenir à un accord sur ce sujet. Il faut dire que, par rapport à l’actuelle loi sur les jeunes contrevenants, cette nouvelle mesure impose davantage de responsabilités aux parents. Malheureusement, certains jeunes délinquants ne sont pas dans la meilleure situation parentale qui soit.

Le sénateur Moore: Il y a le rôle des parents et celui des autres membres de la famille, comme les frères et sœurs. On en n’a pas tenu compte dans cette formule, dans le fait d’essayer de remettre les jeunes dans le droit chemin?

Mr. Westwick: Absolutely, senator. Years ago, we dumped our police officers who could not do a good job in youth offices. Currently, our best people go to youth offices. They are doing amazing work out there in interacting with schools, teachers and parents. You may have noticed in the paper last weekend, an advertisement by the Ottawa police inviting parents to a session run by Louise Logue, who is also mentioned in this document as one of the nominees. That session was for parents who were having difficulties with their kids, not parents of criminal children or youths who were before the courts. That is the kind of work that police are involved in now. It is innovative and creative.

Senator Andreychuk: Mr. Pecknold, you have said in your documents that you were not concerned about a resource issue. You were concerned that there should be consultation, and that there will be a new act and somehow it will fall into place. When the Young Offenders Act was introduced, there was great discussion about how different it was from the Juvenile Delinquents Act and how much front-end loading would there be to stop serious crime. "To nip it in the bud" was the phrase used all the time.

As I recall that time, everyone said they did not want to preface it on the money. However, when it came down to implementing the YOA, there was a plea for more time to get the system up and running. I recall that at that discussion, chiefs of police and senior officials said they could make it work. The YOA did not work on the ground. There was insufficient training and money. Fine people were struggling with limited resources and limited options. The Young Offenders Act quickly acquired a bad name.

I am hearing from the people on the ground that they are worried about the implementation. I see the same dynamics being set up. I underscore what was said: "Quickly, we will see the public lose faith in this bill." How do we change the dynamic if it is not just money?

Mr. Pecknold: That is a difficult question, senator. I am not sure I am qualified to answer, but I will take a stab at it. I remember when the YOA came in. I remember it being referred to at some of the sessions I attended as "legalistic" and "complex."

I do not know whether or not the YOA has fulfilled its promise. The CACP has never called for its outright repeal. However, are we to proceed with taking what are essentially good programs but that have been done on an ad hoc basis, and now enshrining them in legislation? You will note that the proposed legislation says that it is mandatory for the police officer to consider it. If we are to take that step, I wonder if we have given enough thought to the infrastructure that is required.

M. Westwick: Tout à fait, sénateur. Il y a des années, nous avons remercié des policiers qui ne faisaient pas du bon travail auprès des jeunes. Aujourd'hui, ce sont les meilleurs d'entre nous que nous délégons dans ces fonctions. Ils font un travail formidable au contact des écoles, des enseignants et des parents. Vous aurez certainement remarqué dans le journal de ce week-end une publicité de la police d'Ottawa invitant les parents à assister à une séance organisée par Louise Logue, dont le nom apparaît aussi dans ce document, sur la liste des candidats recommandés. Cette séance s'adressait aux parents qui éprouvaient de la difficulté avec leurs enfants, pas aux parents d'enfants ou d'adolescents criminalisés, dont les causes étaient déjà les tribunaux. Voilà le genre de travail qu'effectue aujourd'hui la police. C'est un travail novateur et créatif.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur Pecknold, dans votre document, vous affirmez que la question des ressources ne vous préoccupe pas. En revanche, vous dites qu'il y aurait dû y avoir des consultations, que cette loi est nouvelle et qu'il faudra bien l'appliquer. Quand la Loi sur les jeunes contrevenants a été adoptée, il a beaucoup été question de ce qui la démarquait de la Loi sur les jeunes délinquants et de la mesure dans laquelle elle parviendrait à arrêter les crimes graves. On parlait souvent alors de «tuer le crime dans l'oeuf».

Si je me rappelle bien les débats de l'époque, personne ne voulait mettre les problèmes envisagés sur le compte de l'argent. Pourtant, quand on en est arrivé au stade de la mise en oeuvre de la LJC, les gens ont demandé plus de temps pour permettre une montée en puissance. Je me souviens que lors d'une certaine discussion, les chefs de police et les hauts fonctionnaires ont dit être en mesure de faire fonctionner la loi. Eh bien, celle-ci n'a pas fonctionné sur le terrain. La formation et les fonds étaient insuffisants. Des gens admirables se débattaient avec des ressources limitées et des possibilités également limitées. Très vite, la Loi sur les jeunes contrevenants a acquis une mauvaise réputation.

Aujourd'hui, les gens qui sont sur le terrain se disent inquiets de la mise en oeuvre de ce projet de loi. J'ai l'impression que nous assistons à une répétition de cette dynamique. Je souligne ce qui avait été dit: «Très vite, nous constaterons que la population n'a plus confiance dans ce projet de loi». Comment donc changer cette dynamique si ce n'est pas qu'une question d'argent?

M. Pecknold: Votre question est délicate, sénateur. Je ne pense pas être compétent pour y répondre, mais je vais essayer. Je me rappelle ce qui s'est passé à l'époque de la LJC. Je me souviens avoir entendu parler, lors des séances auxquelles j'ai assisté, de texte «légaliste», «complexe».

Je ne sais pas si la LJC a ou non rempli ses promesses. L'ACP n'a jamais demandé qu'elle soit carrément abrogée. Sommes-nous en train de reprendre des programmes qui étaient menés sur une base ponctuelle pour les légiférer? Vous constaterez que, dans le texte proposé, il est précisé que les policiers sont tenus d'envisager de tels programmes. Avant d'adopter cette orientation, je me demande si nous avons suffisamment réfléchi au genre d'infrastructure qui sera nécessaire.

I reiterate the comment that the plea for resources is not necessarily for more police. The plea is for the administrative support to carry on, on a formalized basis, these types of programs that are valid and good. As I said in my opening comments, to fail to put in that infrastructure is to perhaps invite half measures and the same sort of discussion 10, 20 years down the road.

Senator Andreychuk: We are saying that if that infrastructure is not there, and well supported, then we will be back facing the situation of good officers using their ingenuity and personal time to try to do something with the children they run into, rather than the system making it possible for everyone to deliver that.

Mr. Pecknold: That is fair.

Senator Andreychuk: That includes judges, caseworkers, et cetera.

Mr. Pecknold: Police officers will always do their best to respond to difficult situations. If this bill is enacted, they will do their best to administer it on behalf of your communities, absolutely. The more help they can be provided with, the better.

Senator Andreychuk: I remember being told when I was a judge, "Do not worry, you will have the resources to deal with those children so they do not end up in custody." The amendment before the act was implemented transferred discretion to release the resources from the judges to the provincial directors of social services or the directors of corrections. That is when we started what was almost a game of very ingeniously interpreting open and closed custody to fit the specification: "The child has to be held. I am going to send him home with the parent and that is called custody." There were insufficient resources.

Will we fall into the same trap here? We will have the same problem, only even more so, because now it is mandated that not only the courts, but also the police officers, will take all these alternative measures.

Mr. Westwick: We have been doing that already. As to what we can do, at the risk of sounding trite, police have recognized that this is not just a policing problem, but they are directly involved in it. Police across Canada are involved in partnerships with municipalities, community groups, schools and educators. This is what this book is talking about. As for what you can do, I would suggest that you encourage the participation of your community groups, the schools and the counsellors.

My view is that by the time they get to the courtroom, I will not say it is too late, but you are into a different situation. Huge progress is being made before the formal courtroom process is triggered.

Je vous répète que notre plaidoyer en faveur d'une augmentation des ressources ne s'applique pas forcément aux effectifs policiers. Nous voulons un meilleur soutien administratif afin de pouvoir appliquer, de façon formelle, les programmes qui sont valables. Comme je l'ai dit au début, le fait de ne pas disposer d'une telle infrastructure est une invitation aux demi-mesures et à un retour sur les discussions d'il y a 10 ou 20 ans.

Le sénateur Andreychuk: Nous disons que, si cette infrastructure est absente et qu'elle n'est pas correctement appuyée, nous allons nous retrouver dans la situation où des policiers valables devront investir toute leur ingéniosité et leur temps personnel pour essayer, de leur côté, de faire quelque chose des enfants sur qui ils tomberont, plutôt que de pouvoir compter sur un système d'application universelle.

M. Pecknold: Effectivement.

Le sénateur Andreychuk: Système qui inclut les juges, les travailleurs sociaux, et cetera.

M. Pecknold: Les policiers feront toujours de leur mieux pour répondre aux situations délicates. Si ce projet de loi est adopté, ils feront encore de leur mieux pour l'administrer au nom de nos collectivités, c'est certain. Mais plus ils auront d'aide pour le faire et mieux ce sera.

Le sénateur Andreychuk: Quand j'étais juge, je me rappelle m'être fait dire: «Ne vous inquiétez pas, vous aurez les ressources nécessaires pour vous occuper des enfants afin qu'il ne soit pas nécessaire de les confier à la garde». Les modifications apportées avant la mise en oeuvre de la loi ont transféré le pouvoir de débloquer des ressources des juges aux directeurs provinciaux des services sociaux ou aux directeurs des services correctionnels. C'est à ce moment-là qu'a commencé le petit jeu qui consiste à interpréter avec beaucoup d'ingéniosité ce que voulait dire la garde en milieu ouvert ou fermé pour se conformer aux spécifications: «Cet enfant doit être placé sous garde? Eh bien, je vais l'envoyer chez lui, avec ses parents, et j'appellerai cela de la garde». Les ressources étaient insuffisantes.

Allons-nous tomber dans le même travers cette fois-ci encore? Nous allons avoir les mêmes problèmes ou des problèmes pires, parce qu'à présent il est précisé que non seulement les tribunaux, mais aussi les policiers, devront prendre les mesures de rechange.

M. Westwick: C'est ce que nous faisons déjà. Quant à ce que nous pouvons faire, au risque ici de paraître banal, je dirais que la police s'est rendu compte qu'il ne lui suffit plus de maintenir l'ordre, mais qu'elle doit activement participer au programme. Partout au Canada, la police travaille en collaboration avec les municipalités, les groupes communautaires, les écoles et les éducateurs. C'est de cela dont il est question dans ce livret. Quant à ce qu'on pourrait faire, je vous recommanderais d'inciter les groupes communautaires, les écoles et les conseillers à mieux participer.

Quand ce genre de cause aboutit devant les tribunaux, je n'irai pas jusqu'à dire qu'il est trop tard, mais on se trouve alors dans une situation différente. D'énormes progrès sont accomplis avant que s'enclenche la procédure formelle devant les tribunaux.

Senator Andreychuk: I agree with you that the police are doing this.

It has been suggested that the way to attack youth crime is for the justice system to ensure that young people who have made a mistake learn from it through meaningful and measured intervention. Then we are trying to separate out those who we already know are the serious and violent offenders, because we are probably too late to do the things we should have done with them, or perhaps they are not in the rehabilitative category. If all of that is true, then surely we are saying it is a provincial responsibility to provide those front-end social services, cooperatively with the federal government or otherwise. If you say you are already using these alternative measures, what will be improved if we formalize that?

What is the magic? Where is the need for a judicial intervention to obligate policemen to do it, if you say they are already doing it? If it is dependent on those partnerships, the goodwill and the political will of the provinces and the communities, the parents and the schools, how will that make a difference in the lives of children we are trying to get out of the criminal system?

Mr. Pecknold: In my view, it should not be mandatory. Consideration of police-based or extra-judicial measures should be discretionary on the part of the police officers.

When you make it mandatory, you create the type of resource problems with which we are dealing. Every jurisdiction will have different resources available. Every province has its own challenges in putting that infrastructure in place. In my opinion, the discretion should not be removed.

The Chairman: If these things are happening, and they are worthwhile and valuable, why are so many children in jail?

Mr. Griffin: There is value in formalizing the system at the front end so that young persons understand what the rules will be. If they are given a warning, a caution and then a referral, those steps should be progressive, depending on the seriousness of the crime.

I also fear that the way we are looking at this model, we will get a chart like this one in five years time and we will pat ourselves on the back because youth crime has gone down. We may have more crime, but fewer charges. I would argue that is the situation now. We are using more alternative measures because it is cheaper, faster, easier, and in many cases, more effective. The process should be honest. If that does not work, we should not put it in the closet and forget about it when the young person goes to court the next time. It should be a progressive system. If young people go back to court, the judges should know that they have had five opportunities, have been referred to other agencies, and their parents have asked the police to intervene once again.

Le sénateur Andreychuk: Je suis d'accord, la police le fait déjà.

On nous a dit que, pour combattre le crime chez les adolescents, le système judiciaire doit veiller à ce que les jeunes ayant eu des démêlés avec la loi soient amenés à en tirer des enseignements, par le truchement d'interventions véritables et mesurées. Ensuite, il faut essayer de séparer ceux qui sont déjà des délinquants sérieux, ayant commis des crimes violents, parce qu'il est sans doute trop tard pour mener ce genre d'intervention auprès d'eux et espérer les faire rentrer dans le droit chemin. Si tel est le cas, cela revient à dire que les provinces doivent offrir des services sociaux de première ligne, en collaboration avec le gouvernement fédéral ou autrement. Si, d'après ce que vous dites, nous utilisons déjà ce genre de mesure de rechange, qu'allons-nous améliorer si nous les formalisons sans plus?

Comment la magie va-t-elle s'opérer? Pourquoi envisager une intervention des pouvoirs judiciaires pour contraindre les policiers à le faire si, d'après ce que vous nous dites, ils le font déjà? Si le tout dépend de ce genre de partenariat, de la bonne volonté de tout le monde, de la volonté politique des provinces et des collectivités, de la bonne disposition des parents et des écoles, quelle différence cela va-t-il faire dans la vie des enfants que nous allons essayer de faire sortir du système pénal?

M. Pecknold: Quant à moi, ce ne devrait pas être obligatoire. Les éventuelles interventions policières ou extrajudiciaires devraient être laissées à la discrétion des policiers.

Si vous les rendez obligatoires, vous créez, en matière de ressources, le genre de problèmes auxquels nous sommes déjà confrontés. Tous les ressorts n'ont pas les mêmes ressources. Chaque province est aux prises avec ses propres problèmes d'infrastructure. Selon moi, il ne faudrait pas retirer cette discrétion.

La présidente: Si cela se fait déjà, et si ce sont des mesures valables, pourquoi alors autant d'enfants se retrouvent-ils en prison?

M. Griffin: Il est intéressant de formaliser le système dès le début, pour que les jeunes comprennent bien quelles sont les règles. On pourrait commencer par leur donner un avertissement avant de les déférer au palier supérieur, ce qui reviendrait à appliquer des mesures progressives qui seraient fonction de la gravité de leur crime.

Je crains, par ailleurs, qu'en appliquant ce modèle nous allons nous retrouver avec une courbe qui ressemblera à celle-ci, dans cinq ans, et que nous nous féliciterons d'avoir infléchi la criminalité. Or, il y aura peut-être plus de crimes, mais moins d'accusations. Je soutiens, pour ma part, que c'est la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui. Nous appliquons davantage de mesures de rechange parce qu'elles sont moins coûteuses, plus rapides, plus faciles à appliquer et, dans bien des cas, plus efficaces. Le processus doit être honnête. Si cela ne fonctionne pas, nous devons le mettre au rancard et ne plus l'utiliser dans le cas des récidivistes. Le système doit être progressif. Quand un jeune se retrouve dans les tribunaux, les juges devraient savoir qu'on lui a déjà donné cinq chances, qu'il a été confié à d'autres

That information should be on the record. You should not have blinders on when dealing with what that young person is all about.

The Chairman: I will let it pass, although I do not think that is an answer to my question.

Senator Cools: I was jesting a little, but I was also serious, in the sense that we hear dozen of proposals for more initiatives, more programs, more measures. We hear very little about making more resources accessible to families.

We also hear very little about the families that are producing these troubled children. Some beautiful work is currently being done in the United States that is revealing that the single most reliable indicator of things like delinquency is family structure. It is a greater predictor than race, social stratification or any of the other factors. Depending on the language one wants to use, mother-led or father-absent families are of particular note.

I am interested in the fact that in our debate thus far, this factor has not made its presence felt. The Americans are working on what they call "welfare reform." Many criticisms, analyses and new proposals are flowing around the question of welfare reform.

I tend to think that is the route we should be taking in this country. You may remember the famous American Senator Daniel Patrick Moynihan's report that looked at poverty and crime. He pointed to dysfunctional families as an important causal effect in youthful misbehaviour.

Every witness who appeared here has caused us to be painfully aware that this bill has some very stark insufficiencies. It will need much work and considerably more study. The bill seems to be unravelling like an onion. I would prevail upon senators to take the time to study this bill and do it justice, as we should.

Having said that, Mr. Westwick, the old act governing juvenile delinquents existed from about 1908. Sir Wilfrid Laurier had a lot to do with bringing forward that act and the politics behind it. The original Juvenile Delinquents Act was about 10 pages long.

The Young Offenders Act was supposed to be the "be all and end all" in youth justice. The Solicitor General who brought that act forward was a dear friend. He thought he was bringing in the best solution to all these problems. We have been told now that it should be swept away.

The bill before us has 171 pages. I dare say, at the risk of sounding a little arrogant, that it is beyond the ability of just about anyone to master this bill. There is no judge or caseworker or lawyer in this country who will be able to master this bill. I was reflecting on that as Mr. Westwick said that we must simplify this bill. He said, in a profound way, that we have a duty to simplify this bill.

agences et que ses parents ont demandé à la police d'intervenir de nouveau.

Cette information devrait être consignée dans son dossier. Il faut savoir parfaitement à qui on a affaire.

La présidente: Je vais passer, même si je ne crois pas que vous avez répondu à ma question.

Le sénateur Cools: Je plaisantais, mais je suis sérieuse aussi, parce que nous avons entendu des dizaines et des dizaines de propositions portant sur l'adoption de nouvelles initiatives, de plus de programmes et de plus de mesures. Nous n'avons que très peu entendu parler de la nécessité de mettre plus de ressources à la disposition des familles.

Nous avons aussi très peu entendu parler des familles d'où viennent ces jeunes en difficulté. Un formidable travail entrepris aux États-Unis est en train de révéler que la structure familiale est l'indicateur le plus fiable de certains comportements, comme la délinquance. C'est un facteur de prédiction beaucoup plus valable que la race, la stratification sociale ou tout autre. Il faut savoir que ce sont les familles dirigées par des mères célibataires ou dont le père est absent, qui sont particulièrement à risque.

Je constate que, jusqu'ici dans nos échanges, il n'a pas été question de cet aspect. Les Américains travaillent sur ce qu'ils appellent la «réforme du bien-être». Celle-ci fait l'objet de nombreuses critiques, analyses et nouvelles propositions.

Personnellement, j'ai tendance à croire que c'est la voie que nous devrions suivre au Canada. Vous vous rappellerez certainement le rapport du fameux sénateur américain Daniel Patrick Moynihan, concernant la pauvreté et la criminalité. On y disait que les familles dysfonctionnelles sont une cause importante de la dérive des jeunes.

Tous les témoins que nous avons accueillis nous ont rappelé que ce projet de loi pêche cruellement sur certains plans. Il nécessitera davantage de travail et beaucoup plus d'études. Ce projet de loi semble s'effiloche. J'espère convaincre mes collègues sénateurs de prendre le temps nécessaire pour l'étudier et pour lui rendre justice.

Cela dit, monsieur Westwick, l'ancienne loi qui régissait les délinquants juvéniles, existait depuis 1908. Sir Wilfrid Laurier a joué un rôle très important dans l'adoption de cette loi et dans les manœuvres politiques qui l'ont amené à cela. À l'origine, la Loi sur les jeunes délinquants ne faisait qu'une dizaine de pages.

Quant à la Loi sur les jeunes contrevenants, elle était sensée être la «der des ders» en matière de justice pour adolescents. Le solliciteur général qui a élaboré cette loi était un ami et il pensait avoir trouvé la meilleure solution qui soit à ce genre de problèmes. À présent, on nous dit qu'on devrait la jeter au panier.

Le projet de loi dont nous sommes saisis comporte 171 pages. Au risque de paraître quelque peu arrogante, j'ose dire qu'avec un texte d'une telle épaisseur, personne ou presque ne pourra jamais le maîtriser complètement. Il n'y a aucun juge, aucun travailleur social ni aucun avocat dans ce pays qui connaîtra parfaitement ce projet de loi. Je réfléchissais à tout cela en entendant M. Westwick nous dire qu'il faut simplifier le projet de loi. Il nous a

Can you tell us how this bill could be simplified? As far as I am concerned, without speaking in any stark terms, a 171-page act is madness for any practitioner on the ground. It is insanity. It is about time that we took hold of some of these issues and gave people rules and laws with which they can work. Can you tell me how to simplify it?

Mr. Westwick: I do not know how to answer your question. We identified early on that this bill would present significant problems for police officers. They, of course, are our primary concern. There is also a growing trend in legislation. I made an impassioned plea on the Feeney bill, which was only a few pages long, but inordinately complicated, in my view.

I have debated this trend endlessly with my colleagues at the Department of Justice. I appreciate the difficulties they face, but police officers operate in imperfect situations under enormous pressure, perhaps in the middle of the night and without the resources of a large city like ours. Yet they must make decisions and exercise discretion based on extraordinarily complicated wording. I have some of my personal favourites picked out. I am sure you have yours.

I have no answer for you. For at least the last seven years that I have been involved in this kind of work, the Canadian Association of Chiefs of Police has been making presentations to Senate committees and to your colleagues in the House of Commons asking for simpler criminal legislation.

Senator Cools: Chairman, we simply must deal with this. This bill is simply unworkable. We just cannot keep handing out to the individuals on the ground dozens of pages with which they simply cannot work.

There must be a better way. I do not believe law is so complex that we cannot put the rules into forms that people can master. No parent whose young son or daughter is arrested will be able to respond based on this bill. We have not even yet touched on the issue of how much it will cost any family that needs advice on interpreting this bill. They will be thousands of dollars out of pocket, even assuming that their lawyers will know how to interpret this. I have discovered that the lawyers often do not know.

At some point, Chairman, we really must make a strong appeal to the Minister of Justice to reduce the complexity and volume of these documents. These gentlemen cannot work in this kind of maze.

The Chairman: I have to say, Senator Cools, that I agree with you. I would add a plea for plain rather than legalistic language.

déclaré, avec beaucoup de profondeur, qu'il nous incombe de le simplifier.

Cela étant posé, comment nous y prendre pour cela? Je ne veux pas être trop brutale, mais j'estime qu'une loi de 171 pages est totalement inexploitable pour les gens qui sont sur le terrain. C'est de la pure folie. Il est temps que nous prenions ces choses-là en main pour énoncer des règles et des lois que les gens pourront appliquer. Alors, dites-moi, comment pourrions-nous simplifier ce texte?

M. Westwick: Je ne sais pas. Au début, nous avons tout de suite constaté que ce projet de loi pouvait poser de graves problèmes à ceux qui nous préoccupent au premier chef, c'est-à-dire les policiers. Et puis, il y a une tendance qui s'installe dans le domaine législatif. J'ai fait une intervention passionnée à propos du projet de loi Feeney qui, même s'il n'avait que quelques pages, me paraissait incroyablement compliqué.

Je parle sans cesse de cette tendance avec mes interlocuteurs au ministère de la Justice. J'apprécie les difficultés auxquelles ils sont confrontés, mais les policiers se retrouvent dans une situation imparfaite où ils font l'objet d'énormes pressions, parfois en plein milieu de la nuit et sans disposer des ressources que vous avez dans une grande ville comme celle-là. Pourtant, ils doivent prendre des décisions et faire preuve de discrétion sur la base de dispositions incroyablement complexes. J'ai bien sûr quelques exemples à vous citer à cet égard et vous en avez aussi sans doute.

Non, je n'ai pas de réponse à vous donner. Depuis sept ans au moins que je fais ce genre de travail, l'Association canadienne des chefs de police fait des exposés aux comités sénatoriaux et à ceux de la Chambre des communes pour demander des lois pénales plus simples.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, il nous faut faire quelque chose. Ce projet de loi semble inexploitable. Nous ne pourrions pas nous contenter de répercuter sur les gens qui sont sur le terrain des dizaines et des dizaines de pages de texte inexploitable.

Il doit exister une meilleure façon de s'y prendre. Je n'arrive pas à imaginer qu'une loi soit complexe au point de nous empêcher d'énoncer les règles d'une façon que les gens puissent parfaitement comprendre. Nul parent dont le fils ou la fille sera arrêtée ne saura que faire d'après ce projet de loi. Nous n'avons même pas encore parlé de la question des coûts pour les familles qui devront se faire conseiller juridiquement sur l'interprétation à donner à ce projet de loi. Elles devront verser des milliers de dollars de leurs poches, à supposer que leurs avocats sachent eux-mêmes comment l'interpréter. Je me suis rendu compte qu'il arrive souvent que des avocats ne soient pas au courant.

À un moment donné, madame la présidente, nous devons lancer un appel bien senti à la ministre de la Justice afin qu'elle simplifie ce document et qu'elle en réduise le volume. Ces messieurs ne peuvent tout simplement pas se retrouver dans un tel labyrinthe.

La présidente: Je suis d'accord avec vous, sénateur Cools. Moi aussi je vais prêcher en faveur de l'adoption d'un langage direct

Bills are becoming disturbingly more complex. Every time we pass a law, we give more work to lawyers.

We thank the witnesses and remind them to forward their further documentation.

We have before us witnesses from the Canadian School Boards Association

Ms Marie Pierce, Executive Director, Canadian School Boards Association: With me today is Bruce Wallace, from CSBA, and Harvey Weiner and Damian Solomon from the Canadian Teachers' Federation. Unfortunately, representatives from the Canadian Home and School Federation, and the Canadian Association of School Administrators could not be with us today, but they are supporters of our brief and have their names on our presentation.

I want all honourable senators to understand that we are representing all aspects of the education community, including parents, teachers, administrators and school board members, and we are presenting a united position on the proposed Youth Criminal Justice Act.

It is a unique situation when we actually agree on something and have a common approach to the issues related to youth criminal justice. In fact, we have been working collaboratively for the last seven or eight years on issues related to school safety and youth justice. The fact that we have been able to get consensus speaks well for educators, at least.

I will ask the representatives with me to present in brief form the key elements of our presentation. We assume you will read the presentation, but we want to highlight a number of elements and recommendations. I will turn now to Bruce Wallace, who will talk about our interest in Bill C-7, as well as our concerns around information sharing.

Mr. Bruce Wallace, First Vice-President, Canadian School Boards Association: First, we welcome the opportunity to be here this evening and to share this information with you. Besides being first vice-president of the Canadian School Boards Association, I am a trustee on the Hamilton-Wentworth District School Board and a retired elementary school principal.

Why our interest in Bill C-7? We know that the majority of young offenders are of mandatory school age. The children in school are the same children getting in trouble with the law, in some cases. They are not two different groups of kids. The majority of them are in our school system. The disposition of their cases is critical and has a direct impact on school systems across Canada.

plutôt que légaliste. Il est troublant de constater que les projets de loi deviennent de plus en plus complexes. Chaque fois que nous adoptons une loi, nous donnons davantage de travail aux avocats.

Je remercie nos témoins et leur rappelle qu'ils doivent nous faire parvenir davantage de documents.

Nous accueillons à présent les représentants de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires.

Mme Marie Pierce, directrice exécutive, Association canadienne des commissions/conseils scolaires: Je suis accompagnée de Bruce Wallace, de l'ACCCS ainsi que de Harvey Weiner et Damian Solomon de la Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes. Malheureusement, les représentants de la Fédération canadienne des associations foyer-école et ceux de l'Association canadienne des administrateurs scolaires n'ont pu se joindre à nous, mais ils apportent leur appui à notre mémoire et joignent leur nom à notre présentation.

Je tiens à vous dire, honorables sénateurs, que nous représentons tous les segments du milieu de l'enseignement, y compris les parents, les enseignants, les administrateurs et les membres des conseils et commissions scolaires, et que nous présentons une position unie au sujet de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

Nous nous retrouvons en effet dans la situation unique où nous sommes tous d'accord sur une chose et où nous adoptons une approche commune sur les questions relatives à la justice pénale pour les adolescents. En fait, je dois vous dire que nous collaborons depuis sept ou huit ans sur les questions de sécurité à l'école et de justice pour les adolescents. Le fait que nous soyons parvenus à dégager un consensus est tout à l'honneur des éducateurs.

Je vais inviter les deux représentants des autres associations qui m'accompagnent à vous exposer, de façon brève, les principaux éléments de notre position. Nous supposons que vous lirez nos mémoires, mais que vous voulez en connaître les grandes lignes et les recommandations qu'ils contiennent. Je cède à présent la parole à Bruce Wallace, qui va vous parler de l'intérêt que nous portons au projet de loi C-7 de même que de nos préoccupations dans le domaine de la circulation de l'information.

M. Bruce Wallace, premier vice-président, Association canadienne des commissions/conseils scolaires: Permettez-moi d'abord de vous dire que nous nous réjouissons de la possibilité de témoigner devant vous ce soir. Je suis vice-président de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, mais je suis aussi conseiller au conseil scolaire du district de Hamilton-Wentworth et directeur d'école à la retraite.

Tout d'abord, pourquoi nous intéresser au projet de loi C-7? Eh bien, nous savons que la plupart des jeunes contrevenants et contrevenantes sont d'âge scolaire. Dans bien des cas, les adolescents qui ont des démêlés avec la loi fréquentent nos écoles. Ils n'appartiennent pas à un groupe à part. La plupart d'entre eux sont dans le système scolaire. Les décisions concernant le règlement de leur cas ont des conséquences directes sur le système scolaire canadien.

A primary concern of school boards, administrators, teachers, parents and grandparents like myself, and maybe others in the room, is that when their children or grandchildren go to school, they will be in a safe environment.

Research has been done across Canada and the United States where parents have been asked their primary expectation of schools. The majority respond by saying: "Before teaching anything, ensure that my child will be safe." That is our main point. We must ensure the safety of the students and staff within our jurisdictions.

We have a moral and legal responsibility to ensure that our schools are safe. In addition, school boards can play a significant role in cooperating with other social service agencies in the prevention of youth crime, assisting with early identification of those at risk of offending, and in the rehabilitation of those who have committed offences.

Listening to the previous witnesses, we know that the police cannot address this issue by themselves. We also know that parents, school boards and teachers cannot do the job alone. There must be a greater collaboration, sharing of information and working together. We cannot operate separately any longer. We do not have the resources to do that.

Our prime issue is the access to information. School board jurisdictions require this access to information in order to ensure the safety of students and staff, as well as to assist with rehabilitation through partnerships with various social service agencies and with parents.

If society is to have a coordinated and cooperative approach to rehabilitation that works, a process must be developed which enables these partners to share information. We must work together. If schools and school boards are to be true partners in the rehabilitation process, they must have meaningful input prior to decisions being made regarding, for example, mandatory school attendance as a condition of open or closed custody or temporary release.

We are asking for a one-word change in the bill that will have a significant impact on whether we can support this proposed legislation. Subclause 125(6) provides that information may be shared with schools to ensure compliance with probation or other orders, to ensure the safety of staff, students or others, or to facilitate the rehabilitation of a young person. This provision is unacceptable. Our support for the proposed legislation is contingent on an amendment to this provision changing the word "may" to "shall." The key word is "may." The proposed legislation is permissive. We are saying it should be "shall." However, there are restrictions related to the "need to know."

Les conseils et commissions scolaires, le corps administratif, le personnel enseignant, les parents et les grands-parents comme moi, et peut-être d'autres dans cette pièce, dont les enfants ou petits-enfants vont à l'école, se préoccupent en tout premier lieu de la sécurité des élèves.

D'après des recherches effectuées au Canada et aux États-Unis, sur ce que les parents attendent principalement des écoles, la majorité des répondants ont déclaré: «Avant de lui enseigner quoi que ce soit, assurez-vous que mon enfant est en sécurité». Eh bien, c'est cela qui nous concerne au premier chef. Nous voulons garantir la sécurité des élèves et du personnel dont nous avons la charge.

Légalement et moralement, il nous incombe de veiller à la sécurité de nos écoles. De plus, les conseils et les commissions scolaires peuvent jouer un rôle important en collaborant avec des partenaires des services sociaux à la prévention de la délinquance juvénile, au dépistage précoce des jeunes susceptibles de commettre des infractions et à la réadaptation des contrevenants et des contrevenantes.

Après avoir entendu les témoins précédents, nous savons que la police ne peut, à elle seule, se charger de tout cela. Nous savons aussi que les parents, les conseils et commissions scolaires et les enseignants ne peuvent pas, eux non plus, faire ce travail tout seuls. Il faut donc rechercher une plus grande collaboration entre les parties prenantes, faire circuler l'information et travailler ensemble. Nous ne pouvons plus évoluer chacun de notre côté. Nous n'avons d'ailleurs pas les ressources pour cela.

Ce qui nous intéresse en premier lieu, c'est l'accès à l'information. Les conseils et les commissions scolaires doivent avoir accès à cette information pour assurer la sécurité des élèves et du personnel et pour contribuer à la réadaptation des jeunes en collaboration avec divers organismes de services sociaux et avec les parents.

Pour que la société profite de programmes coopératifs, concertés et efficaces de réadaptation, il faut mettre au point un mécanisme de mise en commun des renseignements à l'intention des différents partenaires. Nous devons travailler ensemble. Pour que les écoles, les conseils et les commissions scolaires soient de véritables partenaires dans le processus de réadaptation, ils doivent obtenir des renseignements utiles avant de prendre une décision sur la fréquentation scolaire obligatoire comme condition de la garde en milieu ouvert ou fermé ou de la mise en liberté temporaire.

Nous demandons qu'un mot soit modifié dans le projet de loi pour que nous y apportions notre appui. Le paragraphe 125(6) prévoit que l'information soit communiquée aux écoles pour veiller à ce que l'adolescent se conforme à toute autorisation ou ordonnance, pour garantir la sécurité du personnel, des élèves ou autres, ou pour faciliter la réadaptation du délinquant. Cette disposition est inacceptable. Pour que nous apportions notre appui à ce projet de loi, il faudrait modifier la disposition de sorte à obliger la communication des renseignements. Il faut remplacer le mot «peut» par «doit». Pour l'instant, la loi est permissive. Nous insistons pour qu'elle soit directive. Il existe toutefois des restrictions sur l'accès à l'information.

I shall read the provision starting from the bottom third of the paragraph:

...any information contained in a record kept under sections 114 to 116 if the disclosure is necessary

(a) to ensure compliance by the young person with an authorization under section 91 or an order of the youth justice court;

(b) to ensure the safety of staff, students or other persons; or

(c) to facilitate the rehabilitation of the young person.

There are some restrictions there. There are checks and balances. The way it is left, "may" does not work. Some may say that there is the opportunity to cooperate. Our concern is that the information sharing is not taking place.

The Canadian School Boards Association has surveyed school boards across Canada and held focus groups to obtain a status report on information-sharing practices and policies. Those working with young offenders in the school system emphasized that information is not being shared. As a result, school board officials' hands are tied. I can speak with personal experience as a principal. If you did not have that information, it was difficult to help that child in school. It has not worked.

The Canadian School Boards Association is taking a proactive stance on this subject. We have prepared a document entitled "The Need to Know: A Guide for Timely and Ongoing Information Sharing Between School Officials and Justice System Personnel with the Youth Criminal Justice Act."

This document sets up those checks and balances to help and protect the young person and enable the school to support the families and the courts.

Again, our primary objective is to amend the bill in order to change the word "may" to "shall" in subclause 125(6).

Mr. Harvey Weiner, Deputy Secretary General, Canadian Teachers' Federation: Honourable senators, I would like to briefly share with you our perspectives on a number of other elements of the bill.

We generally support the principles of Bill C-7. This approach is fairly generalized within the school system. We try to meet the needs of all individual students within public schools.

This proposed legislation would ensure that youngsters who do get into trouble and are dealt with in the youth justice system are referred back to the school situation. This bill does put a strong emphasis on collaboration among many individuals, professionals with expertise. An essential ingredient is knowledge, as is shared

Je vais vous lire la disposition à partir du dernier tiers du paragraphe:

[...] notamment un représentant d'un conseil scolaire, d'une école de tout autre établissement d'enseignement ou de formation, en vue:

a) de faire en sorte que l'adolescent se conforme à toute autorisation visée à l'article 91 ou à toute décision rendue par le tribunal pour adolescents;

b) d'assurer la sécurité du personnel, des étudiants ou d'autres personnes, selon le cas;

c) de favoriser la réadaptation de l'adolescent.

Il y a certaines restrictions ici. Il y a des freins et des contrepoids. À la façon dont la chose se présente, le «peut» risque de ne pas fonctionner. Certains pourront dire que la possibilité de collaboration est là. Nous craignons, cependant, que l'information ne circule pas.

L'Association canadienne des commissions/conseils scolaires a réalisé un sondage auprès de toutes les commissions et de tous les conseils scolaires du Canada et a tenu des groupes de discussion pour faire le point sur les pratiques et les politiques en matière de circulation de l'information. Ceux qui travaillent au contact des jeunes contrevenants dans le système scolaire ont insisté sur le fait que cette information ne circule pas. Ce faisant, les responsables des conseils scolaires sont pieds et poings liés. Je peux vous en parler à titre personnel puisque je suis ancien directeur d'école. Quand je ne disposais pas d'une telle information, il m'était difficile d'aider les enfants à l'école. Les choses ne fonctionnaient pas.

L'Association canadienne des commissions/conseils scolaires a adopté une position proactive à cet égard. Ainsi, nous avons préparé un document intitulé «Le besoin de savoir: guide sur le partage d'information continu et en temps voulu entre les administrateurs du système scolaire et les intervenants en justice dans le contexte de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents».

Ce document énonce précisément les freins et contrepoids qui s'imposent pour aider et pour protéger les adolescents et pour permettre à l'école d'aider les familles et les tribunaux.

Encore une fois, nous voulons par-dessus tout que le projet de loi soit modifié au paragraphe 125(6) par le remplacement du mot «peut» par «doit».

M. Harvey Weiner, sous-secrétaire général, Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes: Honorables sénateurs, je me propose de vous présenter très rapidement notre point de vue sur certains autres éléments du projet de loi.

Dans l'ensemble, nous sommes d'accord avec les principes qu'il énonce, position qui est relativement répandue au sein du système scolaire. Nous voulons répondre aux besoins de tous les élèves qui fréquentent nos établissements.

Le projet de loi ferait en sorte que les adolescents ayant des démêlés avec la loi et qui sont pris en compte par l'appareil de justice pour jeunes soient remis dans les mains de l'école. Le projet de loi insiste donc sur la collaboration entre de nombreux intervenants, entre les professionnels qui ont les compétences

information on a need-to-know basis. We believe the bill espouses these principles while trying to balance the needs of the individual and those of the collective. The bill emphasizes the community. In our case, the community is the school.

We are strongly supportive of providing community-based intervention programs and enabling all communities to access information on what works best. That is our second recommendation.

Recognizing financial constraints, we believe that the federal government can play a leadership role in facilitating the development of programs that will make it easier for communities to share, and benefit from, best practices.

In this integrated approach to dealing with youth crime, we are led to make the connection with another area in which we have had close collaboration with our colleagues, school boards, parents, and a number of community-based organizations, that being the National Children's Agenda. We are dealing with issues that are rooted in social problems such as poverty, and other factors.

It is absolutely essential that the same integrated approach of supporting families, and working with parents, schools and social services, be applied when youngsters are going off the beaten track and have to be brought back into the school community and the broader community at large.

As to our third recommendation, we are strongly supportive of an integrated, community-based approach — recognizing that one size will not fit all — to both prevention, which is key, and rehabilitation, and which recognizes the specific role of the education system as a full partner in the process.

I defer now to my colleague, Damian Solomon.

Mr. Damian Solomon, Acting Director of Professional Services, Canadian Teachers' Federation: I believe that the Canadian school boards, our organization and the other partners represented by this brief, all share the belief that early prevention and intervention are key. It is one of the thrusts the proposed legislation speaks to. We believe it is important to have an integrated approach, or it will not be effective.

One of the things we recognize is that there are some stumbling blocks with respect to, for example, treating kids under the age of 12. I have participated in round tables, coordinated by the Department of Justice, that bring together people from different child agencies to discuss what can be done to prevent such children who offend from becoming part of a legal process. Perhaps we can head them off before that happens, so they do not become part of the legal justice system.

voulues. L'ingrédient essentiel de la réussite est celui de l'information, de la circulation de l'information suivant le principe du «besoin de savoir». Nous pensons que ce projet de loi épouse ce genre de principe tout en essayant de réaliser l'équilibre entre les besoins des particuliers et ceux de la collectivité. Il insiste sur la collectivité qui, dans notre cas, est l'école.

Nous appuyons tout à fait les programmes d'intervention communautaire et l'idée de permettre à tous les milieux d'accéder à l'information énonçant ce qui fonctionne le mieux. C'est là notre deuxième recommandation.

Nous sommes conscients des restrictions financières, mais nous croyons que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle de premier plan dans la mise en oeuvre de programmes grâce auxquels il sera plus facile de faire circuler l'information sur les pratiques exemplaires et d'appliquer ces dernières.

Dans le cadre d'une telle démarche intégrée face à la délinquance juvénile, il nous faut établir des liens avec un autre domaine avec lequel nous avons — en compagnie de nos homologues des conseils et des commissions scolaires, des parents et de plusieurs organisations communautaires — déjà entretenu une étroite collaboration, je veux parler du programme d'action nationale pour les enfants. Nous avons à faire à un problème qui a des sources sociales, comme la pauvreté.

Il est essentiel d'appliquer la même approche intégrée au soutien accordé aux familles et de travailler avec les parents, les écoles et les services sociaux dans le cas des jeunes qui sortent du droit chemin et que nous devons ramener dans le milieu scolaire et dans la société en général.

Troisièmement, nous recommandons que le gouvernement favorise une démarche intégrée, communautaire — prenant acte du fait qu'il n'existe pas de formule universelle — envers la prévention, qui est ici l'élément essentiel, et la réadaptation, démarche qui devra reconnaître le rôle de partenaire à part entière du système d'éducation.

Je cède à présent la parole à mon collègue Damian Solomon.

M. Damian Solomon, directeur adjoint des services professionnels, Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes: Pour l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires, que nous représentons, et pour nos partenaires qui ont apporté leur aval à ce mémoire, la prévention et l'intervention précoce sont des éléments déterminants de la réussite. Il s'agit là d'un des principaux axes énoncés dans la loi proposée. Nous estimons qu'il est important d'adopter une approche intégrée, sans quoi la loi ne sera pas efficace.

Il y a tout de même des obstacles de taille, par exemple, en ce qui concerne le traitement des enfants de moins de 12 ans. J'ai participé à des tables rondes coordonnées par le ministère de la Justice auxquelles siégeaient des représentants de divers organismes pour l'enfance et où il a été question de ce qui se faisait pour éviter que des adolescents n'aient des démêlés avec la loi. Nous pourrions intervenir avant qu'ils aient des problèmes, pour qu'il ne soit pas nécessaire de s'en occuper dans le cadre de l'appareil de justice pénale.

One of the problems, and one of the issues to be addressed, is the inconsistent provisions and applications of provincial legislation dealing with young persons under the age of 12. This is a role for the federal government to address, working in partnership with the provinces and territories. Legislation dealing with young offenders under the age of 12 varies from province to province. There is a lack of clear, concise information in both the YOA and provincial legislation on this whole issue.

We are proposing, in recognition of this issue and this concern, that we support the development of a resource book on existing provincial-territorial regulations, so that various personnel involved with these children are aware of the options available to them. Again, it speaks to the issue of coordination and partnership. We will not make progress on this issue if there is no partnership.

We heard the police association representatives talk about the work they have done with teachers and with other parts of the community. The community has to be involved. One of the things that I have heard much of is "community conferencing," which is a progressive way of dealing with young people who offend. I believe it is very successful in New Zealand and that some of the people at the Department of Justice were interested in it. I believe some of them went to visit that country to see how it operates. Those are the kind of things that we see as being important.

Children spend a great deal of their time in the schools. Their parents give them over to us, and, as Mr. Wallace said, they expect them to be safe. They give them to our care. That is why we need to have sharing of information, about which we will speak again.

Another issue we are concerned about is that it sometimes takes too long for the young offender to be dealt with. The process is not speedy enough. We recognize that this is because of backlogs, and perhaps time, but for children, two hours seems like eternity. To us, it is just one more day, but to them it seems like months. It hinders the process of rehabilitation that they need to undergo. We are making a plea for speedier processing and resolution with young kids, especially the young ones who come into conflict with the law.

We recognize the importance of respecting the rights of young people when they come into conflict with the law. As an organization — I belong to the Canadian Coalition for the Rights of Children — we believe that young people's rights should be respected, and we are pleased to see that they are addressed in the bill, which speaks to young people not being charged and not admitting offences. I know it has been a problem for other people concerned with the justice system, but it is important that young people have their rights respected, even when they commit offences. We are all liable to make mistakes, and they should not be penalized for life if they so do. I will pass the floor to Marie Pierce from the Canadian School Boards Association.

L'un des problèmes auxquels on se heurte sur ce plan, et qu'il convient de régler, tient aux dispositions et à l'application incohérente des lois provinciales relatives aux jeunes adolescents de moins de 12 ans. Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer sur ce plan, en collaboration avec les provinces et les territoires. Les lois concernant les jeunes délinquants de moins de 12 ans varient d'une province à l'autre. Il n'existe pas de renseignements clairs et concis sur toute cette question, ni dans la LJC ni dans les lois provinciales.

Forts de ce constat, nous recommandons que le gouvernement fédéral élabore un manuel de référence sur les dispositions législatives provinciales actuelles pour que le personnel qui s'occupe de ces enfants soit au courant des options s'offrant à eux. Cela nous ramène, une fois de plus, aux dimensions coordination et partenariat. Nous ne réaliserons pas de progrès sur ce plan sans un partenariat.

Les représentants de l'Association canadienne des policiers nous ont parlé de leur travail au contact des enseignants et des autres segments de la collectivité. Il faut que la collectivité participe. Tout à l'heure, j'ai entendu parler de la formule des «groupes consultatifs communautaires», qui est une formule progressiste de s'occuper des jeunes contrevenants. Je crois d'ailleurs que celle-ci a donné d'excellents résultats en Nouvelle-Zélande et que des fonctionnaires du ministère de la Justice s'y sont intéressés. Certains se sont même rendus dans ce pays pour voir comment le programme fonctionne. Ce sont là des choses que nous jugeons importantes.

Les enfants passent beaucoup de temps à l'école. Leurs parents nous les confient et, comme le disait M. Wallace tout à l'heure, ils s'attendent à ce que nous assurions leur sécurité. Ils les confient à notre garde. Voilà pourquoi nous devons profiter des renseignements les concernant, aspect sur lequel nous reviendrons.

L'autre sujet qui nous préoccupe est celui des délais parfois très longs de la procédure judiciaire dans le cas des adolescents. Les choses ne vont pas assez vite. Nous sommes bien sûr conscients que c'est à cause du grand nombre de dossiers en souffrance et peut-être du manque de temps, mais pour les enfants, deux heures sont synonymes d'éternité. Pour nous, un jour c'est un jour, mais pour eux cela semble être des mois. Tous ces retards entravent le processus de réadaptation qu'il faut leur faire suivre. Nous lançons un appel pour que les cas de ces jeunes contrevenants soient traités et réglés plus rapidement.

Nous sommes conscients de la nécessité de respecter les droits des adolescents qui ont des problèmes avec la loi. L'organisation à laquelle j'appartiens, la Coalition canadienne pour les droits de l'enfant, croit qu'il faut respecter les droits des jeunes et nous sommes heureux de voir qu'il en est question dans ce projet de loi où l'on précise qu'ils ne doivent pas être mis en accusation et qu'ils ne doivent pas être contraints à reconnaître une infraction. Je sais que cela pose problème pour ceux qui se préoccupent surtout du fonctionnement de l'appareil judiciaire, mais il est important de faire en sorte que les droits des jeunes soient respectés, même quand ils ont commis des infractions à la loi. Personne n'est à l'abri d'une erreur et il ne faut pas les pénaliser toute leur vie pour en avoir commis une. Je vais maintenant céder

Ms Pierce: My colleagues have summarized some of our key points. I want to reiterate the fact that our associations did support this proposed legislation when we presented before the House of Commons committee. We advocated and lobbied to get the amendment on information sharing, because for us that is the crucial element. We were unsuccessful. As a result, we made a decision to withdraw our support for the bill. We have indicated in our presentation many of the components that we like. However, the provisions around information sharing were so significant for us, that because we could not get that amendment, we could not support the bill.

All of the involvement of the education system is contingent on getting the information we need to be full partners in any rehabilitation, reintegration, prevention, whatever process you want to deal with, in the life of a young offender.

It was with regret we made that decision, and we come before you with a request that that amendment be made, so we can work as full partners with the young offenders and with other elements of society who work with them.

As school boards, whose key role is to make policy, we have made extraordinary efforts to ensure that our members are aware of the bill and have policies in place. We developed our handbook based on the previous iteration of this proposed legislation, and some of the sections referred to are not current. We will have to revise it once the bill is passed. We have made an effort to ensure that boards have policies in place. We have undertaken a huge number of workshops across the country, training our board members on the proposed legislation and what its requirements are, to ensure there is a balance between the rights to information and the rights of the young offender. However, I cannot reiterate strongly enough that the access-to-information provision is critical and core to our concerns about this bill.

The Chairman: Just to be absolutely clear on this, because subclause 125(6) says “may” rather than “shall,” you are withdrawing your support for the entire bill?

Ms Pierce: Yes, we are.

Mr. Weiner: May I add briefly, on behalf of teachers, we are given a very important role to play in society that has been recognized in other legislation and in various regulations, departmental edicts and governmental directives, and that is to act in the place of parents in many instances.

la parole à Marie Pierce qui va vous parler au nom de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires.

Mme Pierce: Mes homologues viennent de vous résumer l'essentiel de nos positions. Je tiens toutefois à rappeler que nos associations ont appuyé ce projet de loi quand il a été étudié par le Comité de la Chambre des communes. Nous avons insisté pour faire modifier l'article traitant de l'échange de renseignements, parce que cet élément est crucial dans notre cas. Malheureusement, nous n'avons pas obtenu gain de cause. Ce faisant, nous avons décidé de retirer notre appui à ce projet de loi. Nous avons indiqué, dans notre exposé, les nombreux éléments qui nous plaisent dans ce texte. Il demeure que les dispositions concernant la circulation de l'information sont tellement importantes à nos yeux que, si elles n'étaient pas modifiées, nous ne pourrions apporter notre appui à la mesure.

La participation du système d'éducation tout entier dépend de l'obtention des renseignements dont nous avons besoin pour être de véritables partenaires dans la réadaptation, la réintégration, la prévention et tout autre processus applicable à un jeune contrevenant.

Nous avons pris cette décision à regret et nous nous présentons aujourd'hui devant vous en espérant que cette modification pourra maintenant être apportée au projet de loi pour que nous puissions être des partenaires à part entière de ce cadre d'intervention, auprès des jeunes contrevenants et des autres éléments de la société avec qui nous collaborons.

Les commissions et conseils scolaires, dont le rôle essentiel est de formuler des politiques, ont déployé des efforts extraordinaires pour que leurs membres soient au courant du contenu du projet de loi et pour disposer de politiques en conséquence. Nous avons élaboré un guide fondé sur la version antérieure de ce projet de loi et certains des articles dont il y est question ont été modifiés ou n'existent plus. Nous devons donc réviser ce guide après l'adoption du projet de loi. Nous avons également travaillé pour que les conseils et commissions scolaires adoptent les politiques appropriées. Nous avons organisé un très grand nombre d'ateliers, partout au Canada, pour former nos membres sur les dispositions envisagées et sur ce qu'elles signifient pour eux, afin de parvenir à un équilibre entre les droits à l'information et les droits des jeunes contrevenants. Cependant, et je ne le répéterai jamais assez, la disposition relative à l'accès à l'information est essentielle dans notre cas et elle est au cœur des préoccupations que nous entretenons à propos de ce projet de loi.

La présidente: Je veux être bien certaine que les choses sont claires. C'est parce qu'on emploie le mot «peut» au paragraphe 125(6) plutôt que «doit», que vous retirez votre appui à tout le projet de loi?

Mme Pierce: Oui.

M. Weiner: Permettez-moi d'ajouter quelque chose, très rapidement, au nom des enseignants et des enseignantes. La société nous a confié un rôle très important, qui est reconnu dans d'autres textes de loi et dans divers règlements, dans les directives ministérielles et dans les écrits gouvernementaux, rôle qui consiste à prendre la place des parents dans la plupart des cas.

We do have access to all sorts of personal information about students in a general way, and that is very important in enabling us to carry out the educational process. We deal with that information in confidence. In a critical situation, such as when a young offender is reintegrated into school, that type of information is even more essential. At the moment, we have a "may." The "may" has not worked, and we have the evidence to demonstrate that. A number of appalling situations have arisen that could have been prevented, and my colleagues can speak to one or more of these, because that disclosure was not made.

Senator Joyal: Did you testify in the House of Commons when the Bill C-7 was debated? Did you make that same recommendation in the House of Commons?

Ms Pierce: Yes, we did.

Senator Joyal: What was the response from either the department or the various members? What was the reaction?

Mr. Weiner: There were a number of reactions. Perhaps the most prevalent was, "Well, we want this youngster to be reintegrated, to have a true second chance, and if the information is disclosed, it might prejudice the way in which the teacher might deal with that student," et cetera. There was some feeling on that. It is similar to the presentation that took place prior to ours. The department was saying that when alternate measures are tried and do not work, and then the youngster goes to court, it is a first offence. It is similar to that argument, that somehow this will make it more difficult for this youngster to be reintegrated into the system and dealt with fairly. As I have explained, from the perspective of teachers and school boards, that is ludicrous, because we deal with so much information, for example, health or learning disability based, that is essential for us to do our job appropriately.

The second level of argument, and I had this discussion personally with Minister McLellan in June, and I am not sure I understand it, was that a number of provinces were adamantly opposed to this because they felt it would be an extremely costly bureaucratic measure. It would require all sorts of record keeping or means of transmitting the information that would be cumbersome, et cetera, and therefore it was unacceptable to a number of provinces.

To my knowledge, those were the two major arguments raised. Neither, of course, is acceptable or reasonable from our perspective.

Senator Joyal: Do you know if there are provincial department of education policies on young offenders who are back in the school system? Are there guidelines? In your professional ethical capacity, do you have access to any recommendations on how to deal with someone who has been in breach of the law and needs the support of his or her milieu to reintegrate?

Nous avons accès à toutes sortes de renseignements personnels sur les élèves en général, ce qui est très important pour nous permettre de faire notre travail d'enseignants. Nous traitons tous ces renseignements sous le sceau de la confidentialité. Dans une situation critique, par exemple quand un jeune contrevenant est réintégré à l'école, ce genre de renseignements est encore plus essentiel. Pour l'instant, la disposition comporte le mot «peut». L'absence d'obligation n'a jamais fonctionné et nous pourrions vous le prouver. Il s'est produit plusieurs situations scandaleuses, que nous aurions pu éviter, s'il y avait eu divulgation de renseignements, ce dont mes homologues pourront vous parler.

Le sénateur Joyal: Avez-vous témoigné devant le Comité de la Chambre des communes à propos du projet de loi C-7? Avez-vous fait la même recommandation à la Chambre?

Mme Pierce: Oui.

Le sénateur Joyal: Quelle réponse le ministère ou les députés vous ont-ils donnée? Quelles ont été les réactions?

M. Weiner: Il y a eu plusieurs réactions. La plus répandue a sans doute été celle qui a consisté à dire: «Nous voulons que les adolescents soient réintégrés, qu'ils aient une deuxième chance et la divulgation de renseignements de ce genre pourrait amener les enseignants à avoir un préjugé défavorable envers les élèves délinquants». Voilà à peu près ce qu'on nous a dit. On retrouve un peu ce dont il a été question dans l'exposé qui a précédé le nôtre. Pour le ministère, une fois qu'on a essayé les mesures de rechange et que l'adolescent est traduit devant un tribunal, il faut considérer qu'il s'agit d'une première infraction. Cela revient un peu à prétendre qu'en agissant autrement, il serait plus difficile de réintégrer l'adolescent dans la société et de le traiter de façon équitable. Comme je l'ai expliqué, du point de vue des enseignants et des conseils/commissions scolaires, cet argument est tout à fait ridicule parce que nous traitons avec énormément plus d'informations que celles-ci, par exemple en matière de santé ou de problèmes d'apprentissage, des informations qui sont également essentielles pour nous permettre de bien faire notre travail.

Le deuxième type d'argument qu'on nous a opposé, et c'est d'ailleurs Mme McLellan, la ministre, qui me l'a présenté en juin — je ne suis pas sûr de bien le comprendre — c'est que plusieurs provinces sont résolument opposées à un tel changement parce qu'il entraînerait des dépenses administratives extrêmes. Il exigerait de tenir des dossiers multiples ou de communiquer des informations lourdes à manipuler, et ainsi de suite, ce que plusieurs provinces n'accepteraient pas.

À ma connaissance, il s'agit-là des deux principaux arguments qu'on nous a opposés. Bien sûr, nous estimons qu'aucun d'eux n'est acceptable ou raisonnable.

Le sénateur Joyal: Savez-vous s'il existe des politiques des ministères provinciaux de l'Éducation au sujet des jeunes contrevenants qui réintègrent le système scolaire? Y a-t-il des lignes directrices? Avez-vous, professionnellement, accès à d'éventuelles recommandations sur la façon de traiter les adolescents qui ont enfreint la loi et qu'il faut encadrer pour lui permettre de réintégrer son milieu?

I am sympathetic to your view to a point, but I have two concerns. I am sympathetic because I know that teachers and schools are important for kids. They can learn crimes in the schoolyard, or they can learn how to behave properly in society. The school sometimes compensates for deficiencies in the parents' influence. We heard witnesses yesterday on the sociological profiles of young offenders — kids coming from single-parent and/or low-income families, and all kinds of descriptions of social conditions that can explain why a large number of young offenders find themselves in that condition. I certainly understand how the school is important and can compensate for that.

On the other hand, schools tend to classify students as good, and less good, and we do not want to create discrimination for children who go back to school, which is their first milieu. That is where the kids spend most of their time outside home.

There is a conundrum between “may” and “shall.” “May” means that in some circumstances, we see it is as helpful for the school or the teachers to know with whom they are dealing. On the other hand, there is a risk of discrimination. “May” might be just the glass half full or half empty.

Mr. Weiner: We are talking about the word “discretion.” Ms Pierce spoke about specific examples, but people will exercise discretion differently in similar, if not identical situations. “May” could mean disclosure in every circumstance if the individuals who have the information are prepared to do so. However, that discretion has not been exercised in any consistent manner even within provinces, let alone province to province, and in many cases in situations that were extremely serious and had repercussions both for the young offender being reintegrated as well as for other students in the school.

Ms Pierce: We are only asking for the “shall” under three specific conditions, not for information on every young offender. We would not be able to handle all that information anyway. We are asking for it under the conditions in clause 125, relating to compliance with a court order, school safety and rehabilitation, and that has to be stressed.

As school boards, we have put in place policies dealing with confidentiality on young offenders, but also on students in general. Every province has privacy legislation that protects the rights of the individual. School boards have to ensure that when they deal with issues related to young offenders, or all students, that they comply with both the young offender legislation and provincial legislation on protection of privacy. We are aware of our obligations.

Je partage votre point de vue, dans une certaine mesure, mais deux choses me préoccupent. J'ai tendance à être d'accord avec vous, parce que les enseignants et les écoles sont importants pour les enfants. Dans les cours d'école, ils peuvent apprendre la criminalité ou, au contraire, apprendre à se comporter correctement en société. Il arrive que l'école compense l'influence défaillante des parents. Hier, des témoins sont venus nous parler des profils sociologiques des jeunes contrevenants. Il s'agit d'enfants issus de familles monoparentales ou à faible revenu, des enfants qui se retrouvent dans toutes sortes de conditions sociales susceptibles d'expliquer pourquoi ils sont si nombreux à avoir des démêlés avec la loi. Je comprends tout à fait que l'école soit importante pour eux et qu'elle puisse compenser leur situation familiale.

D'un autre côté, les écoles ont tendance à répartir les enfants par catégories, les bons et les moins bons, et nous ne voulons pas créer de discrimination pour ceux qui, ayant eu des démêlés avec la justice, doivent réintégrer l'école, qui est leur premier milieu. C'est là que les enfants passent le plus clair de leur temps quand ils ne sont pas chez eux.

Il y a une certaine énigme qui se cache derrière le «peut» et le «doit». «Peut» signifie que, dans certaines circonstances, on peut juger utile que l'école ou les enseignants soient informés de l'identité d'un enfant ayant des problèmes avec la loi. D'un autre côté, il y a risque de discrimination. Ainsi, le «peut» représente le verre à moitié plein ou le verre à moitié vide.

M. Weiner: En fait, il est ici question de «discrétion». Mme Pierce vous a donné des exemples bien précis. Les gens vont exercer cette discrétion de façon différente dans des situations similaires, pour ne pas dire identiques. «Peut» pourrait signifier que l'information sera dévoilée dans tous les cas, si les personnes qui la détiennent sont prêtes à le faire. Dans le passé, cependant, nous avons constaté que cette discrétion n'est toujours exercée de façon uniforme par les provinces et encore moins d'une province à l'autre, dans des situations qui étaient parfois très graves et qui n'étaient pas sans conséquences pour les jeunes contrevenants réintégrés à l'école et pour leurs petits camarades.

Mme Pierce: Nous demandons l'emploi du «doit» pour trois conditions particulières, et pas pour l'ensemble des renseignements concernant tous les jeunes contrevenants. De toute façon, nous ne pourrions pas traiter cette masse d'informations. Nous demandons simplement l'emploi de ce mot à l'article 125 qui concerne la conformité aux décisions rendues par le tribunal, la sécurité à l'école et la réadaptation. Il convient d'insister sur cela.

Les commissions et conseils scolaires ont adopté des politiques relatives à la confidentialité des renseignements concernant les jeunes contrevenants et les élèves en général. Chaque province administre sa propre loi sur la protection des renseignements personnels qui protège les droits des particuliers. Les commissions/conseils scolaires doivent veiller, dans la façon dont ils traitent des cas des jeunes contrevenants et des dossiers de tous les élèves, à se conformer à la Loi sur les jeunes contrevenants et aux lois provinciales sur la protection des renseignements personnels. Nous sommes au fait de nos obligations.

I will give you an example of where information was not disclosed. This was in a school in Newfoundland. It was a small community, where a young offender who had committed a sexual offence was returned to the school without notification, and his victim confronted him in the hallway. The victim did not know the offender was coming back to the school. The school did not know the individual was coming back to the school. We had a serious situation on our hands when that victim felt victimized again. That information was not shared. If it had been, we could have dealt with it by looking at alternative educational opportunities such as home schooling or placement in another school, so that both the rights of the victim and the young offender would be respected. That is not unique. There was a similar situation in Alberta. We want to ensure that those situations do not happen.

Our experience since 1995, when the Young Offenders Act was changed to say we “may” have access to information, is that it has not been consistent. We have done a lot of work with our boards, asking them if it is working. We did a lot of work in training our board members on the various provisions. There was not the same kind of work done on the youth justice side to inform people about their obligation to share information.

Based on those six years of experience, we say it did not work, and therefore we do not want the same provision in the new bill. Even with the new provisions around rehabilitation, the same situations will occur.

Mr. Solomon: Teachers are currently obliged to report any evidence that a child is being abused. Teachers are already obliged, under penalty of a fine, to share that information with the proper authorities. As members of the educational community, we need information in order to do two things. Teachers can help with rehabilitation; they are often specialists in counselling and have taken psychology courses. They look for solutions for youth who have difficulties in learning or in behaviour. Also, we need the information to protect the rest of the school community of students, secretaries, teachers, janitors and aides.

Criminal behaviour can be triggered in students with psychological or mental difficulties by very small incidents. A teacher who is unaware of the youth's circumstances may inadvertently comment or act in a way that sets off violent behaviour toward the teacher or other students. Do we want to run that risk?

The Chairman: If I can interrupt, you are talking about sharing information with more than just the people who are in charge of the school. You are talking about sharing this knowledge generally throughout the school population.

Je vais vous donner un exemple où l'information n'a pas été dévoilée. Dans une petite ville de Terre-Neuve, un jeune contrevenant, qui avait commis une agression sexuelle, avait réintégré l'école sans que la direction en soit informée. Sa victime est tombée nez-à-nez avec lui. Celle-ci ne savait pas que son agresseur était revenu à l'école. L'école, non plus, ne le savait pas. Nous nous sommes retrouvés avec un grave problème sur les bras quand la victime s'est sentie de nouveau «agressée». L'information ne nous avait pas été communiquée. Si elle l'avait été, nous aurions pu appliquer d'autres modalités d'enseignement comme le travail à domicile ou le placement dans une autre école, de façon à respecter les droits de la victime et ceux du jeune contrevenant. Ce n'est pas un cas isolé. Nous en avons connu plusieurs en Alberta. Nous voulons simplement éviter que ces situations se reproduisent.

Depuis 1995, depuis que la Loi sur les jeunes contrevenants a été modifiée pour indiquer que nous «pouvions» accéder à l'information, nous n'avons pas régulièrement obtenu les renseignements nécessaires. Nous avons beaucoup réfléchi au sein de nos commissions et conseils pour savoir si la formule fonctionnait. Nous avons fait beaucoup de travail pour former les membres des conseils et commissions sur les différentes dispositions de la loi. Le même travail n'a pas été fait du côté de l'appareil de justice pénale pour adolescents, en vue d'informer les gens de leurs obligations en matière de communication de l'information.

Si nous nous fions sur ce qui s'est passé au cours les six dernières années, nous pouvons affirmer que la formule ne fonctionne pas, ce qui nous incite à refuser que la même disposition se retrouve dans le nouveau projet de loi. Malgré les nouvelles dispositions sur la réadaptation, les mêmes situations se reproduiront.

M. Solomon: Les enseignants sont actuellement obligés de signaler tous les enfants apparemment victimes de violence. Les enseignants sont déjà contraints, sous la menace d'une amende, de communiquer ce genre d'information aux autorités concernées. Or, les enseignants que nous sommes ont besoin de renseignements pour deux choses. Nous pouvons contribuer à la réadaptation des enfants, car nous sommes souvent spécialisés en orientation et que nous avons suivi des cours de psychologie. Deuxièmement, les enseignants cherchent des solutions pour les jeunes qui ont des difficultés d'apprentissage ou des troubles du comportement. En outre, nous avons besoin de renseignements pour protéger le reste des élèves, ainsi que le personnel administratif, les enseignants, les concierges et les aides.

De tout petits incidents peuvent, chez les élèves qui ont des troubles psychologiques ou mentaux, déclencher des comportements criminels. L'enseignant qui n'est pas au courant de ce genre d'état peut, par inadvertance, faire un commentaire ou agir d'une façon qui va déclencher le comportement violent en question, comportement dont lui-même ou les autres élèves seront la cible. Veut-on courir ce risque?

La présidente: Permettez-moi de vous interrompre. Vous parlez de faire partager cette information à bien d'autres gens que la direction de l'école. Vous dites qu'il faut la communiquer en général, à toute la population scolaire.

Mr. Solomon: I refer only to people who may need to know. Sometimes counselling can be given. I have been a teacher in Ontario for many years. You are aware, having been a trustee, that principals guard Ontario school records very carefully. Teachers are not given information unless it is specifically required to deal with the child.

Mr. Wallace: When I was a principal, years ago, it helped me to know — from the justice system or from the parents — which children had tempers. In organizing classes, you do not put the firecrackers with the matches. That knowledge can help facilitate a good start for each child. Without that knowledge, a blow-up can occur on the first day. The “need to know” basis is critical. As professionals, principals and teachers do not go into staff rooms telling everyone which children are on probation and for what.

Senator Andreychuk: I am pleased to hear this debate. I am persuaded, as Mr. Wallace said, that teachers stand *in loco parentis*. They are there to guide and help the child, so they need to know as much as possible about that child to help with rehabilitation.

I was a little worried about going off the track on to the safety issue. As I understood it, the subclause refers to a provincial director, youth worker, attorney general, peace officer or any other person engaged in the provision of services for young persons. The critical cases do not trouble me, because if the information is significant, those people should be triggering its release to the school.

This act, though, is about rehabilitation. If the school is standing in the position of parent for eight hours a day, the school needs to know. The trigger here is not the school. These other services already have heavy caseloads; they do not need to add one more application. Probably that is why it is not being done. We need collaboration with the schools.

Are you after the safety factor, or the best interests of the young person? To me, that is critical.

If a child is in the custody of provincial social services, that department takes on the role of parent and the information is shared. If a troubled child still lives with a parent, the information is not shared. That is discrimination against kids in protective care, which troubles me. We want to zero in on criminal activity so we cure or prevent it.

Mr. Weiner: Clearly, we share both concerns because we have both responsibilities. As a teacher, the major concern is meeting the needs of the individual child, but within the context of a classroom and a school community. It is not one or the other; it is both. We can do neither well without that provision. That is what we are saying.

M. Solomon: Je ne parle que des gens qui ont besoin de savoir. Il est parfois possible d'organiser des services de counselling. J'ai enseigné en Ontario pendant des années. Quand on est commissaire scolaire, on sait que les directeurs d'école protègent les dossiers scolaires comme la pupille de leurs yeux. Les enseignants ne sont pas mis au courant, sauf s'ils sont appelés à s'occuper d'un enfant.

M. Wallace: Quand j'étais directeur, il y a des années, il m'était utile de savoir — par le système de justice ou par les parents — quels enfants avaient des problèmes de comportement. Ainsi, quand on organise les classes, on ne met pas la dynamite en présence des allumettes. Ce genre d'information peut permettre d'organiser une rentrée sans problème et pour tous les enfants. Sans cela, les choses peuvent exploser dès le premier jour. La question du «besoin de savoir» est essentielle. Les directeurs d'école et les enseignants, qui sont des professionnels, ne vont pas révéler à la cantonade dans les salles de professeurs quels enfants sont en probation et pourquoi.

Le sénateur Andreychuk: Je suis heureuse d'entendre tout cela. Je suis convaincue, comme M. Wallace l'a dit, que les enseignants sont *in loco parentis*, qu'ils tiennent lieu de parents. Ils sont là pour guider et aider les enfants, si bien qu'il leur faut être le plus possible au courant de ce qui se passe dans le cas de certains enfants pour contribuer à leur réadaptation.

J'avais un peu peur de dérailler en parlant de sécurité à l'école. D'après ce que je crois comprendre, le paragraphe concerne le directeur provincial, le délégué à la jeunesse, le procureur général, l'agent de la paix ou toute autre personne qui fournit des services aux adolescents. Les cas critiques ne m'inquiètent pas, parce que si l'information est importante, ceux qui la détiennent devraient la communiquer à l'école.

Toutefois, ce projet de loi concerne la réadaptation. Si l'école est dans une situation où elle joue le rôle de parent huit heures par jour, elle doit être mise au courant. Le problème ne tient donc pas, dans ce cas, aux écoles, mais aux autres services qui sont déjà débordés et qui pourraient très certainement se passer de demandes supplémentaires. C'est sans doute pour cela qu'il n'est pas question d'exigences, ici. Il faut collaborer avec les écoles.

Vous vous préoccupez de la sécurité ou des meilleurs intérêts des enfants? Pour moi, c'est cela qui est le plus important.

Quand un enfant est confié à la garde des services sociaux provinciaux, ce sont eux qui doivent assumer le rôle de parent et à qui l'information doit être communiquée. Quand un enfant en difficulté vit encore avec ses parents, l'information n'est pas communiquée. Il s'agit d'une discrimination à l'égard des enfants placés sous la protection des parents, et cela me gêne. Nous voulons nous concentrer sur les activités criminelles pour les éradiquer ou les prévenir.

M. Weiner: Nous jouons sur les deux plans, parce que nous sommes investis des deux responsabilités. En qualité d'enseignants, nous devons d'abord et avant tout répondre aux besoins de chaque enfant, mais nous le faisons dans le contexte d'une salle de classe et d'un milieu scolaire. Ce n'est pas l'un ou l'autre, c'est les deux. Or, avec une telle disposition, nous ne réussirons sur aucun des deux plans. Voilà ce que nous disons.

I do not know the rationale behind an inconsistent disclosure of information for kids at home versus kids in care.

Senator Andreychuk: Why are you seen as “the public,” as opposed to a professional resource that will treat information appropriately? Why is there a hesitancy to entrust you with this information? Why is informing you seemingly lumped in with making a public disclosure?

Ms Pierce: I do not know why it was done that way. As a school board, we have legal obligations to keep records confidential and to ensure our processes can guarantee that confidentiality. I do not know why there is a perception that the school system cannot undertake that responsibility.

I have not been given specific examples of where school boards have been negligent in those areas. In some provinces, our member associations have been trying to encourage their departments of justice to ensure sharing of information, with varying degrees of success. We cannot leave this decision to be in the provinces, because we want every child in every school to be in a safe environment. We want them to benefit from whatever assistance we can provide, in collaboration with other agencies.

On the question of either/or, safety or rehabilitation, this bill contains a new aspect of rehabilitation. We had both provisions in the Young Offenders Act and so we see our role as a dual one.

The facilitation of rehabilitation goes hand and hand with the new, increased emphasis on alternative and extra-judicial measures. The education system can play a huge role, through conferencing or whatever.

The implications it will have for school board policies and the role of staff in some of those other measures must be worked out. If we get involved and it becomes more common, then the sharing of information around rehabilitation will be even more critical, particularly with the new provisions on reintegration once an individual returns to the school system.

It is important for us to look at the student's needs in order to provide the best education environment for that student. It is better for us to have been given the information, as opposed to hearing it somewhere else. We need accurate information to put the programs and services in place.

Mr. Wallace: In my opening remarks, I pointed out that it is not an either/or situation. We must work cooperatively so that there is no duplication, such as a situation where social services is working in the school on one thing and counsellors are working on something else, and they never talk. We must work together, come up with an action plan on how to help these young people, and decide who carries the ball, whether it is to be the school, social agencies, the probation officer or someone working in the

Je ne sais pas pourquoi il y a cette incohérence en matière de divulgation de l'information entre les enfants qui sont chez leurs parents et ceux qui sont confiés à une garde extérieure.

Le sénateur Andreychuk: Pourquoi êtes-vous perçu comme «le public» plutôt que comme un groupe de professionnels qui traitera l'information de façon appropriée? Pourquoi hésite-t-on à vous confier cette information? Pourquoi associe-t-on le fait de vous communiquer une information à une divulgation publique?

Mme Pierce: Nous ne le savons pas. Les commissions/conseils scolaires sont tenus de maintenir la confidentialité de leurs dossiers et de veiller à ce que leurs procédures garantissent cette confidentialité. Je ne sais pas pourquoi on a l'impression que le système scolaire n'est pas capable d'assumer cette responsabilité.

On ne m'a pas donné d'exemple particulier de conseil ou de commission scolaire ayant fait preuve de négligence dans ce domaine. Dans certaines provinces, nos associations membres ont essayé d'inciter leur ministère de la Justice à leur communiquer les informations dont elles avaient besoin, et elles ont plus ou moins obtenu des résultats. Nous ne pouvons pas laisser ce genre de décision aux soins des provinces, parce que nous voulons que chaque enfant, dans chaque école, évolue dans un milieu sûr. Nous voulons qu'ils bénéficient de toute l'aide que nous pouvons leur apporter, en collaboration avec d'autres agences.

S'agissant du choix entre la sécurité ou la réadaptation, il faut dire que ce projet de loi présente un nouvel aspect sur ce plan. Dans la Loi sur les jeunes contrevenants, il y avait les deux dispositions et nous estimons que notre rôle est double.

La facilitation de la réintégration va de pair avec l'insistance accrue placée sur les mesures de rechange et les mesures extrajudiciaires. Le système d'éducation peut jouer un rôle énorme sur ces plans-là, par le truchement des groupes consultatifs ou autres.

Il faut être au fait du genre de conséquences que cela aura sur les politiques des conseils ou commissions scolaires et sur le rôle du personnel dans le cas de ces autres mesures. Si nous voulons participer activement et mettre davantage de choses en commun, il est évident que la circulation de l'information sur le thème de la réadaptation sera encore plus essentielle, surtout compte tenu des nouvelles dispositions sur la réadaptation après le retour des délinquants dans le système scolaire.

Nous nous devons de prendre en compte les besoins des élèves pour mettre à leur disposition le meilleur milieu scolaire qui soit. Mieux vaut pour nous obtenir directement l'information que d'être mis au courant par des voies détournées. Nous devons pouvoir nous appuyer sur ces renseignements précis afin de mettre les programmes et les services en place.

M. Wallace: Dans mon intervention du début, j'ai souligné que nous n'étions pas dans une situation de choix. Nous devons travailler en collaboration avec d'autres pour éviter les dédoublements, comme le genre de situation où les services sociaux viennent travailler à l'école sur un certain aspect pendant que les conseillers, eux, travaillent sur un autre, et que les deux ne se parlent pas. Il nous faut collaborer, élaborer un plan d'action sur la façon d'aider ces jeunes et désigner celui qui devra «porter le

police department. We must coordinate. We do not have the resources to have everyone doing his or her little bit.

Mr. Solomon: If I may add to that, as has been said, it is not an either/or. Teachers have always tried to get their students to develop their potential in the best way possible. When they are confronted with students who have problems, they try to resolve them.

We have students who have learning difficulties. Psychological tests are done and that information is shared with teachers so they can help. We are there to help those students become useful citizens and develop their potential so they can enjoy satisfying lives.

When we look at the present situation, if we do not have the information, then we are being in some way hindered. Teachers always balance the privacy of the students with the need to help them. No teacher wants to stigmatize a student, but if they do not have information that can help those students, then there can be frustration in trying to achieve success with them. This is the difficulty. If we do not have the information, we sometimes cannot help the student. We do not want to stigmatize them. We want to make sure that they get the best treatment, advice and help that they can.

Mr. Weiner: Your question is interesting. I can give two reasons that have been given to us for not making this obligatory. For instance, "It seems to me that the more people who know what that young offender did, the greater the chance that that individual will not get a fair shake or a second chance." How can you possibly apply that in a school situation to a teacher who acts *in loco parentis*, has certain legal obligations, and has access to a large amount of privileged information about youngsters in order to be able to help them? It does not make sense.

Senator Pearson: I appreciate the general sense of your request, but it seems we may be using the wrong tool. I am trying to envisage what this actually means. "Who does what to whom" is the kind of question one must ask oneself.

I would feel happier about this, in my concern for the rights of children and their privacy, if the young person consented to the release or was encouraged to share the circumstances of a situation with someone at the school. The kind of messages I have received from young people in care — and we will be hearing from the National Youth In Care Network — is that the sharing of this kind of information is not always to their best advantage.

We are all imperfect; teachers are imperfect, kids are imperfect and school boards are imperfect. That is the reason for our interest in human rights, because we must ensure that we have in place the protections that prevent unintended consequences. I do understand that that has not been happening. It is kind of a permissive thing, and it has not been happening. Therefore, the question would be,

ballon», que ce soit l'école, les organismes sociaux, l'agent de probation ou un représentant du service de police. Il nous faut coordonner nos actions. Nous n'avons pas les ressources voulues pour que chacun fasse sa petite chose de son côté.

M. Solomon: Permettez-moi d'insister sur le fait que nous n'avons effectivement pas le choix. Depuis toujours, les enseignants essaient d'amener leurs élèves à atteindre leur plein potentiel, dans les meilleures conditions possibles. Quand ils sont confrontés à des élèves qui ont des difficultés, ils essaient de les aider.

Certains de nos élèves ont des difficultés d'apprentissage. Nous les soumettons à des tests psychologiques et nous échangeons cette information entre nous, pour aider les élèves. Nous sommes là pour aider ces élèves à devenir des citoyens à part entière et à atteindre leur plein potentiel pour mener une vie bien remplie.

Quand on analyse la situation actuelle, si nous n'avons pas l'information nécessaire, nous ne pouvons pas faire pleinement notre travail. Les enseignants font toujours la part des choses entre la protection de la vie privée de leurs élèves et la nécessité de les aider. Les enseignants ne veulent surtout pas stigmatiser les élèves, mais s'ils n'ont pas les informations susceptibles de leur permettre de les aider, ils seront forcément frustrés dans leur tentative. C'est là le problème. Si nous n'avons pas l'information voulue, nous ne pourrions pas aider les élèves. Nous ne voulons pas les stigmatiser. Nous voulons qu'ils bénéficient du meilleur traitement, des meilleurs conseils et de la meilleure assistance possible.

M. Weiner: Votre question est intéressante. Je peux vous citer deux raisons qu'on nous a données pour que cette disposition ne soit pas obligatoire. En voici une: «J'ai l'impression que plus de gens seront au courant de ce qu'a fait le jeune contrevenant et plus il y aura de risques que celui-ci ne bénéficie pas d'une véritable deuxième chance». Comment appliquer ce genre de raisonnement dans un cadre scolaire où l'enseignant, qui joue le rôle de parent, est investi d'obligations légales et a accès à d'importantes quantités de renseignements privilégiés sur les élèves afin de pouvoir les aider? Ce n'est pas logique.

Le sénateur Pearson: J'apprécie le sens de votre demande, mais il est possible que ce soit le mauvais outil. J'essaie de voir ce que tout cela signifie au juste. La question à se poser est: «Qui doit faire quoi et pour qui?»

Je serais rassurée relativement aux droits des enfants et à la protection des renseignements personnels les concernant, si l'adolescent consentait lui-même à dévoiler à quelqu'un de l'école les circonstances propres à sa situation, ou s'il était encouragé à le faire. J'ai cru comprendre des jeunes placés en garde — et nous allons d'ailleurs accueillir ici le Réseau national des jeunes pris en charge — que la circulation de ce genre d'information ne va pas toujours dans leur meilleur intérêt.

Personne n'est parfait; les enseignants ne sont pas parfaits, les enfants ne sont pas parfaits et les conseils et commissions scolaires ne sont pas parfaits non plus. Voilà pourquoi nous devons nous intéresser aux droits de la personne, veiller à disposer des protections nécessaires pour éviter des conséquences indésirables. Je prends acte que l'information ne vous ait pas été

why is it not happening? I would try to address that problem, rather than put into the legislation something that may have unfortunate and unintended consequences.

Mr. Wallace: I have already mentioned diminishing resources. Caseloads are getting larger. This is at the bottom of the checklist. They intended to contact the school. They never got around to it because they have such a large caseload.

In reality, as a principal, I knew every kid in the school who was on probation. That was because of the network within the school. Kids told you. Parents would come in and say, "I heard so-and-so is in my son's class and has been in court for assaulting so-and-so. I want my child out of that class." I could not, even as a principal, say yes. One is handcuffed.

Senator Pearson: How would this make it any easier? You would know this kid was on probation. The parents would still come in and demand to have their kid out of that class.

Mr Wallace: The way it works out is that you have a program where that child is placed in a special class, and you go through a procedure if they need that special help, such as working with counsellors, working with resource teachers and working with all those pieces of information that come together.

Senator Pearson: My real concern is the same one I heard from some other young offenders, who say the more you talk about their best interests, the less freedom and liberty they have and the more their rights are infringed. It is a dilemma between access to information and privacy. It is the constant tension that we feel. I understand the dilemma you are working with, but I feel that there may be some other ways of addressing the problem that you are talking about that will not unleash certain negative consequences.

Mr Weiner: Senator, if I may, how can we possibly work collaboratively with those who have a responsibility? The first recourse is to try to rehabilitate and ensure the young person does not re-offend.

Senator Pearson: Presumably you get the community, the school and the parents all together.

Mr Weiner: How can you rehabilitate if you do not have the information that will give you a basis for developing a consistent, coherent, integrated plan that will address the needs of that offender? If you accept the fact that the school is an important part of that youngster's life, that youngster will be spending a good 25 to 35 hours a week, 40 weeks a year, within the school, working with a principal, a teacher, or a guidance counsellor who all have an important responsibility in that area without the right to know. Do we pick it up, as the principal does, via the grapevine, third hand, get some distorted version of what happened and try to piece it together?

communiquée dans certains cas. Je comprends qu'il ne s'agit que d'une permission et qu'il soit arrivé que cette permission ne soit pas appliquée. Ce faisant, il faut se demander pourquoi il n'y a pas eu communication d'information. Personnellement, je préférerais régler ce problème plutôt que d'inscrire dans une loi une obligation susceptible d'avoir des conséquences malheureuses et indésirables.

M. Wallace: Je vous ai déjà parlé du manque de ressources. Le nombre de cas ne cesse d'augmenter. La communication est en bas de la liste des priorités. Les gens ont bien l'intention de communiquer avec les écoles, mais ils n'y parviennent pas à cause de leur charge de travail qui est trop lourde.

Quand j'étais directeur, je connaissais absolument tous les enfants qui étaient en probation. C'est parce que nous disposions d'un réseau au sein de l'école. Les enfants vous tiennent informés. Les parents venaient me dire: «J'ai entendu qu'un tel se retrouve dans la classe de mon fils et qu'il a été jugé pour agression contre un tel ou une telle. Je veux qu'on retire mon enfant de cette classe». Même en qualité de directeur, je ne pouvais pas acquiescer à ce genre de demander. J'étais pieds et poings liés.

Le sénateur Pearson: Comment simplifier cela? Même si vous aviez su que cet enfant était en probation, les parents seraient venus vous voir pour demander de retirer leur fils ou leur fille de cette classe.

M. Wallace: Il existe des programmes qui permettent de placer un enfant en probation dans une classe spéciale et de mettre à sa disposition une aide spéciale, comme des conseillers, des professeurs consultants et d'autres formules fondées sur les éléments d'information dont on dispose.

Le sénateur Pearson: Ce qui me préoccupe vraiment, c'est ce que j'entends de la bouche de certains jeunes contrevenants qui disent que, plus on cherche à protéger leurs intérêts, moins ils ont de liberté et plus on piétine leurs droits. Il y a un dilemme entre l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. C'est une tension constante dont je suis consciente. Je comprends votre dilemme, mais il existe peut-être d'autres façons de régler ce problème sans risquer de conséquences négatives.

M. Weiner: Sénatrice, vous voulez savoir comment nous pourrions collaborer avec ceux qui ont une responsabilité? Eh bien, la première forme de recours est d'essayer de réintégrer les jeunes contrevenants et d'éviter qu'ils ne récidivent.

Le sénateur Pearson: On peut supposer que vous risquez de faire intervenir tout le monde: la collectivité, l'école et les parents.

M. Weiner: Mais comment réadapter un adolescent, si vous ne disposez pas des renseignements qui vous permettront de mettre sur pied un plan cohérent et intégré apte à répondre aux besoins de cet enfant? Si vous acceptez le fait que l'école joue un rôle important dans la vie d'un adolescent — puisque celui-ci y passe 25 à 35 heures par semaine, 40 semaines par an — comment peut-on concevoir que les directeurs, les enseignants ou les conseillers en orientation, qui sont tous investis d'une responsabilité importante dans ce domaine, n'aient pas le droit d'être mis au courant. Faut-il attendre d'être mis au courant par la rumeur, comme cela arrive au directeur, d'obtenir une information de

Senator Pearson: It is not that you are not allowed access to the information.

Mr Weiner: We are not getting that information, though.

Senator Pearson: That is the problem. How do we change that? I do not believe the bill will change the situation. Something else needs to be changed so that people will work in a more collaborative manner. I agree that a collaborative effort is absolutely important, but the person who needs to be involved in that is the young person, along with the others. Some of the new methods being used with youth in care, where the children are deeply involved in working with a social worker, are showing some promising results. I would rather go with that method. I know that when they start to cut spending, then all those programs, such as the one that I spend 22 years on in prevention and conflict resolution, are cut.

We must respect the human rights of adolescents. I am convinced we need more information sharing, but I am not convinced the way you are asking for it is best.

Mr Wallace: We are only talking about three things, not every child.

Senator Pearson: You are talking about rehabilitation, but who will define that?

The Chairman: You are talking about every child under paragraphs 125(6)(a), (b) and (c), with an authorization under section 91 or an order of the youth justice court. That is every one of them.

Mr Wallace: To ensure compliance.

The Chairman: They want it to be necessary, and that means every one.

Mr Wallace: No, the only word we want to change is “may” to “shall,” and it is still conditional with “if.” They still have that condition saying, “No, we do not believe the school has to know because it will not be involved anyway.”

Mr Weiner: If the youngster did some shoplifting at the neighbourhood store, we do not need to be burdened with that. We have enough problems and issues to deal with.

Ms Pierce: To get back to Senator Pearson’s concerns — and we understand them — we have tried as an association to look at various approaches to this issue. We have tried to develop resources. We just spent a year looking at how we can foster collaboration in our communities.

We are looking at a multi-faceted approach to this. We also recognize, from experience, that if we do not have the requirement in legislation, there is no obligation to try to work with us. That is what we are trying to say.

We will continue with the other kinds of methods, but they do not go far enough. They have not worked well enough. We are trying to strike a balance. We want to respect the rights of the

troisième main qui donne souvent une vision déformée de ce qui s’est passé, pour essayer ensuite de recoller les morceaux?

Le sénateur Pearson: Ce n’est pas que vous n’avez pas le droit d’accéder à l’information.

M. Weiner: De toute façon, nous n’obtenons pas l’information.

Le sénateur Pearson: C’est ça le problème. Comment changer les choses? Je ne pense pas que ce projet de loi puisse changer la situation. Il faut faire quelque chose pour favoriser la collaboration entre les parties prenantes. Je reconnais qu’un effort de collaboration est tout à fait souhaitable, mais le jeune contrevenant doit participer, au côté des autres. Certaines méthodes, où les jeunes contrevenants doivent participer à leur réintégration en compagnie d’un travailleur social, sont prometteuses. Personnellement, je préférerais cette méthode. Chaque fois qu’on parle de réduction de dépenses, on coupe dans des programmes comme ceux sur lesquels j’ai travaillé pendant 22 ans, dans le domaine de la prévention et du règlement des conflits.

Il faut respecter les droits des adolescents. Je suis convaincue que l’information doit mieux circuler, mais je ne suis pas convaincue que la formule que vous proposez soit la meilleure.

M. Wallace: Nous ne demandons cela que pour trois choses, pas pour tous les enfants.

Le sénateur Pearson: Vous parlez de réadaptation, mais comment définissez-vous le terme?

La présidente: Vous parlez de presque tous les enfants en vertu des alinéas 125(6)a, b) et c), qui sont visés par une autorisation en vertu de l’article 91 ou d’une ordonnance émise par le tribunal pour adolescents. Cela inclut tout le monde.

M. Wallace: Pour assurer la conformité.

La présidente: Ils veulent que ce soit obligatoire, ce qui s’entend de tout le monde.

M. Wallace: Non, le seul mot que nous voulons changer est «peut» pour le remplacer par «doit», mais les choses demeurent conditionnelles avec un «si». Il est encore possible de dire «non, nous ne croyons pas que l’école a besoin de savoir, parce que, de toutes façons, elle n’est pas concernée».

M. Weiner: Nous ne voulons pas savoir si un adolescent a commis un vol à l’étalage du magasin du coin. Nous avons suffisamment de problèmes par ailleurs.

Mme Pierce: Pour en revenir aux préoccupations exprimées par le sénateur Pearson — que nous comprenons tout à fait — il faut savoir que notre association a essayé d’envisager plusieurs approches. Nous avons essayé de former des ressources. Nous venons de consacrer une année entière à déterminer comment améliorer la collaboration dans nos collectivités.

Nous envisageons cela sous l’angle d’une approche à facettes multiples. Par ailleurs, si nous nous fondons sur notre expérience, nous savons que personne n’est obligé de travailler avec nous quand la loi n’en fait aucune obligation. C’est ce que nous voulons dire ici.

Nous voulons continuer d’appliquer les autres genres de méthode, mais elles ne vont pas suffisamment loin. Elles n’ont pas suffisamment bien fonctionné. Nous essayons de parvenir à un

individual young offenders. We all have good intentions. Sometimes we have unforeseen consequences.

As a result of our discussions with our boards, and our almost six years of experience, we came to the position of requesting that the wording include "shall." We thought long and hard about the balance needed. We felt that by restricting it to those conditions, we were providing that balance and going as far as we felt we could.

We will continue with the other things we are doing. We have a variety of mechanisms in our schools and school boards for who gets the information in the first instance and who determines the right to subsequent disclosure. Every case will be unique. Some school boards, such as the Ottawa-Carleton School Board, have committees that are the primary first contact for sharing of information. They make decisions about individual students, about subsequent disclosure and the kind of programs that students need to facilitate rehabilitation and safety.

We have tried many approaches. In asking for the "shall" and the obligatory right to have that information, we are looking at many models. The school boards have put in place policies to ensure that we can go the extra mile in protecting the rights of both the young offender and the other students.

We have definitely come down to this request for a "shall" under those conditions.

Senator Beaudoin: It is true that "may" and "shall" are very different. I remember some cases where the court construed "may" as meaning "shall." There is perhaps not always much difference, but it depends on the context. There are some cases that speak to this.

You say you need the word "shall" in 125(6). I agree, providing this is no exemption. Is that always the case? Do you want an absolute right? If (a), (b) and (c) are complied with, it is mandatory in all cases, no exemption. That is what you want.

Mr Wallace: Yes; however, if I might add to that, it could go no further than the superintendent. They know about it and they say, "It does not have to go any further; there is no need for the school to even know about this because it does not apply."

Senator Beaudoin: This is why I said at the beginning that there is a certain discretion given to the courts in the interpretation of a statute. Sometimes they may say that it is mandatory, or obligatory.

Clause 125(1) is exactly the reverse. Do they need such power? It is vague:

équilibre. Nous voulons respecter les droits des jeunes contrevenants. Nous sommes animés de toutes ces bonnes intentions, mais il peut y avoir des conséquences imprévisibles.

À la suite des discussions que nous avons eues au sein des conseils et des commissions, et après six années d'expérience ou presque, nous en sommes venus à demander l'inclusion du mot «doit». Nous avons bien réfléchi sur le genre d'équilibre à réaliser. Nous nous sommes dit qu'en adoptant certaines conditions, nous pourrions parvenir à l'équilibre voulu et ainsi aller aussi loin que nous le pourrions.

Nous allons poursuivre ce que nous faisons par ailleurs. Dans les écoles et dans les conseils et commissions scolaires, nous disposons de toute une variété de mécanismes qui stipulent à qui les informations doivent être communiquées et qui doit déterminer les modalités de divulgation par la suite. Chaque cas est unique. Certaines commissions ou conseils scolaires, comme la Commission scolaire d'Ottawa—Carleton, ont créé des comités qui sont le premier contact pour la communication d'information. Les responsables désignés prennent des décisions relativement à chaque cas, sur la divulgation éventuelle des renseignements par la suite et sur le genre de programme à mettre en place pour faciliter la réadaptation du délinquant et la sécurité à l'école.

Nous avons essayé plusieurs approches. Quand nous réclamons l'adoption du mot «doit» et voulons que le droit à l'information devienne une obligation, nous nous appuyons sur plusieurs modèles. Les commissions et conseils scolaires ont adopté des politiques pour que nous puissions faire le petit bout de chemin nécessaire qui permettra de protéger les droits des jeunes contrevenants et des autres élèves.

Voilà pourquoi, dans ces conditions, nous en sommes venus à la conclusion qu'il faut adopter le mot «doit».

Le sénateur Beaudoin: Il est vrai qu'il y a une énorme différence entre «peut» et «doit». Je me rappelle certains cas où les tribunaux ont interprété le «peut» comme signifiant «doit». Donc, la différence n'est peut-être pas toujours aussi importante, mais cela dépend du contexte. Il y a des cas qui le prouvent.

Vous avez dit que vous voulez changer le «peut» par un «doit» au paragraphe 125(6). Ce faisant, vous ne prévoyez aucune exemption. Est-ce que ce sera toujours le cas? Vous voulez que ce soit un droit absolu? L'obligation continuera-t-elle de s'appliquer quand les alinéas a), b) et c) seront respectés? Il n'y aura pas d'exemption. C'est ce que vous voulez.

M. Wallace: Oui. Cependant, permettez-moi d'ajouter que l'information risque de ne pas dépasser le niveau du surintendant. Cette personne dira: «Pas besoin d'aller plus loin, l'école n'a pas besoin d'être mise au courant, parce que la loi ne s'applique pas ici».

Le sénateur Beaudoin: Voilà pourquoi j'ai dit, au début, que les tribunaux ont toujours une certaine discrétion dans l'interprétation des lois. Il peut leur arriver d'interpréter un «peut» comme signifiant une obligation.

L'article 125(1) fait exactement le contraire. Ont-ils besoin d'un tel pouvoir? C'est vague:

A peace officer may disclose to any person any information...that it is necessary to disclose in the conduct of the investigation of an offence.

Who is deciding that it is necessary? The minister?

Senator Joyal: The police officer. The police officer will decide to disclose. It is discretion. There is no reasonable ground or any qualification. This is discretion without any qualified grounds or motives.

Senator Beaudoin: It is "may," and it is vague. There is no obligation. He may do anything he wants.

Senator Andreychuk: You trust the peace officer.

Senator Beaudoin: You trust that person 100 per cent. You say he is the judge in his own case. In the second one, when it is a teacher, you say, you must do this if there is compliance with (a), (b) and (c), and that is in all cases.

Mr Weiner: These are situations where the youngster is being reintegrated into the school situation under conditions.

Senator Beaudoin: You say you need that obligation?

Mr Weiner: Somebody within that school situation will be able to evaluate, within an educational context, the extent to which any further disclosure is required in order to meet the rehabilitation needs of that youngster. That is the distinction.

Senator Nolin: You must read (a), (b) and (c), together; they are related. The individuals responsible for (a), (b) and (c) are right there.

Senator Beaudoin: It becomes obligatory.

Senator Nolin: It is not obligatory; they are asking for that. The way the bill is written, none of them has the discretion to send them the information that will influence their job. Do you follow me?

Senator Beaudoin: Subclause 125(1) is vague. Subclause 125(6) is absolute if paragraphs (a), (b) and (c) are complied with.

Senator Andreychuk: If the amendment were made.

Senator Fraser: Mr. Wallace, I have not met you before, but I did have the pleasure of an instructive session with your colleagues the other day. I was impressed by the depth of their dedication to the interests of all the children in their care. They did not persuade me. They still have not, I must say, particularly the more I read this clause.

If you got what you wanted, a "shall," and this took root, we would be talking about very wide disclosure: "shall" disclose to any professional or other person engaged in the supervision or care of a young person. That is not just the school principal. That is every teacher, classroom monitor, volunteer parent supervising

L'agent de la paix peut communiquer à toute personne les renseignements [...] dont la communication s'impose pour la conduite d'une enquête relative à une infraction.

Qui décide de ce qui est nécessaire? Le ministre?

Le sénateur Joyal: C'est le policier. C'est le policier qui décide de communiquer ou non les renseignements. C'est à sa discrétion. Il n'est pas question de motif raisonnable. Le policier a pleine discrétion en la matière, et il n'a pas besoin de motif nuancé.

Le sénateur Beaudoin: Mais il y a un «peut», et c'est vague. Il n'y a pas d'obligation. Il peut faire absolument ce qu'il veut.

Le sénateur Andreychuk: On fait confiance à l'agent de la paix.

Le sénateur Beaudoin: Vous faites confiance à cette personne à 100 p. 100. Dans ce cas, il est juge et partie. Dans l'autre cas, dans celui d'un enseignant, vous dites qu'il doit y avoir obligation même s'il y a conformité aux alinéas a), b) et c), autrement dit dans tous les cas.

M. Weiner: Il s'agit des situations où le jeune contrevenant est réintégré à l'école, sous certaines conditions.

Le sénateur Beaudoin: Vous voulez en faire une obligation?

M. Weiner: Quelqu'un, dans le système scolaire, sera en mesure d'évaluer l'élève, dans un contexte éducatif, et de déterminer dans quelle mesure il convient de dévoiler l'information à d'autres niveaux pour satisfaire aux besoins de réintégration de ce jeune contrevenant. Voilà la distinction.

Le sénateur Nolin: Il faut lire a), b) et c) ensemble. Ils sont liés. Les gens qui sont responsables de l'application de a), de b) et de c) sont ici.

Le sénateur Beaudoin: Ça devient obligatoire.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas obligatoire, puisqu'ils demandent que ça le devienne. À la façon dont le projet de loi est rédigé, aucune de ces personnes n'est en mesure de recevoir systématiquement l'information nécessaire, qui influence son travail. Vous me suivez?

Le sénateur Beaudoin: Le paragraphe 125(1) est vague. Le paragraphe 125(6) est absolu quand les dispositions des alinéas a), b) et c) sont respectées.

Le sénateur Andreychuk: Si l'amendement devait être apporté.

Le sénateur Fraser: Monsieur Wallace, nous ne nous sommes jamais rencontrés avant, mais j'ai eu le plaisir d'assister à une séance très instructive en compagnie de certains de vos collègues, l'autre jour. J'ai été impressionnée par leur dévouement envers l'intérêt des enfants dont ils sont chargés. Ils n'ont pas réussi à me convaincre. Et vous n'y êtes pas encore parvenu, surtout quand je lis cet article.

Si vous obteniez ce que vous réclamez, c'est-à-dire si l'on vous accordait ce «doit», la divulgation de renseignements serait alors générale et l'article dirait: «doit communiquer des renseignements [...] à un professionnel ou à toute autre personne chargée de surveiller l'adolescent. Il ne s'agit plus ici que du directeur

the cafeteria at lunch, sports coach and Sunday school teacher. That is sweeping. The child's privacy rights would, it seems to me, be greatly endangered there.

However, I think you would still be at risk of not achieving what you wanted, even if we agreed to pass this amendment and sent it back to the Commons and they saw the light and said, "Gosh, yes, we accept." You are dealing, as Senator Pearson suggested, with a problem of institutional culture, and the clause would still contain this gigantic loophole "if the disclosure is necessary." Someone has to deem whether in fact it is necessary, and in a culture that does not believe in passing on information, it will almost never be deemed necessary, especially not if every Tom, Dick and Harry that meets the child would have a right to receive the information.

I come back to the question that Senator Pearson raised, and that I raised with the three of you when we met. Are you not coming to the wrong source here? I appreciate that going to the provincial and territorial governments is far more time consuming and difficult and expensive, and I am sure you all have limited resources, but they are the ones who, faced with a new law, will have to reassess their procedures and cultural patterns anyway. Is it not to them that you should go and say, "It will be very important for your provincial directors and for your social services and indeed for your police forces to be told, "You change"? They can change their patterns. We have seen it in cases of battered spouses. They used to be dismissed, and then governments said to the police forces and the Crown prosecutors, "Change your policies," and they changed. If they are told to change, they will change. Would it not, in the end, be more constructive, even if more difficult, to go to them, rather than asking us to make this sweeping change in the bill?

Ms Pierce: If necessary, we will. We came here because this is federal legislation. We want to ensure there is some consistency across the country. If we deal with each province separately, we will have situations where some will have the information and others will not. We are trying to ensure, whether in Quebec or British Columbia or Nova Scotia, that we can have the same abilities to assist that child or assure safety and security. We came here because it is federal legislation.

We do advocate on many fronts, and we will mobilize our provincial counterparts if we have to, but first and foremost, because it is in the committee right now and it is a federal piece of legislation, we are here.

We also recognize that there are a whole variety of discrepancies in available resources across the country. Sometimes, that lack of resources may dictate whether they want to do this or not.

d'école. Cela concerne tout le monde, les enseignants, les surveillants de classe, les parents volontaires qui supervisent le repas à la cafétéria, les moniteurs de sport et les enseignants de la classe de religion du dimanche. C'est général. J'ai l'impression que les droits à la protection de la vie privée de l'enfant seraient gravement menacés dans ce cas.

Malgré tout, vous risqueriez encore de ne pas obtenir ce que vous voulez, même si nous étions d'accord pour inclure cet amendement et pour le renvoyer à la Chambre des communes en disant aux députés que nous avons vu la lumière et décidé de nous ranger à votre avis. Comme le sénateur Pearson le disait tout à l'heure, vous êtes aux prises avec un problème de culture institutionnelle et, même si la «divulgence était obligatoire», l'article n'en contiendrait pas moins une faille énorme. Il y aura toujours quelqu'un qui devra juger si la communication de l'information est nécessaire et, dans une telle culture qui est contre la divulgation, il y a aura toujours quelqu'un qui estimera que ce n'est pas nécessaire, surtout pas si autant de gens en contact avec l'enfant peuvent prétendre recevoir cette information.

J'en reviens à la question que le sénateur Pearson a soulevée et que j'ai abordée à part en compagnie de trois d'entre vous. N'êtes-vous pas en train de vous attaquer à la mauvaise source? Je comprends qu'il soit plus difficile et qu'il vous faille beaucoup plus de temps et d'argent pour vous adresser aux gouvernements provinciaux et territoriaux, et je ne doute pas que vos ressources sont limitées. Pourtant, ce sont ces gens-là qui, face à une nouvelle loi, devront réévaluer leurs procédures et leur modèle culturel. N'est-ce pas vers eux que vous devriez vous tourner pour dire: «Il est très important de dire à vos directeurs provinciaux, à vos services sociaux et à vos services policiers qu'ils doivent changer»? Ils peuvent changer leur culture. Nous l'avons vu dans le cas des femmes battues. Avant, on ne s'en occupait pas, puis les gouvernements ont demandé aux services de police et aux procureurs de la Couronne de changer leurs politiques, ce qu'ils ont fait. Quand on leur dit qu'il faut changer, ils changent. Au bout du compte, est-ce que ne serait pas plus constructif, même si c'est plus difficile, de leur demander à eux d'agir, plutôt que de nous demander à nous d'apporter ce changement général au projet de loi?

Mme Pierce: S'il le faut, nous le ferons. Nous sommes ici parce que c'est une loi fédérale. Nous voulons être sûrs qu'il aura une certaine uniformité à l'échelle du Canada. Si nous nous adressons séparément à chaque province, nous allons nous retrouver dans une situation où certains obtiendront l'information et d'autres pas. Nous voulons que, que ce soit en Colombie-Britannique, au Québec ou en Nouvelle-Écosse, nous ayons la même possibilité d'aider l'enfant en question ou de garantir la sécurité ou la sûreté à l'école. Nous sommes venus ici parce que c'est une loi fédérale.

Nous intervenons sur plusieurs fronts et nous mobiliserons nos homologues provinciaux s'il le faut, mais nous commençons par vous parce qu'il s'agit d'une loi fédérale étudiée par un comité.

Nous reconnaissons en outre qu'il existe toute une série d'incohérences dans les ressources disponibles à l'échelle du pays. Parfois, ce manque de ressources peut inciter les gens à vouloir ou

As they prioritize resources, having an obligation may make them treat it a little differently, because they may recognize how important it is to ensure that we get the information.

For all those reasons, we are starting here. We will continue to reiterate our position and have our members reiterate it to their own MPs in their own constituencies.

We did think hard before we decided to withdraw our support for the bill because of this clause, and that direction came from all of our members because of its importance. We are trying to convince you, as we feel strongly about the importance of a federal approach to this issue.

Senator Fraser: I think that you are running up against the nature of the federal system, which is that it is not uniform. The educational system is one of the parts that are not uniform.

The Chairman: The least uniform, yes.

Senator Nolin: That is exactly the line of questioning I intended to pursue. Could you tell me more specifically, do your various organizations have members in the province of Quebec?

Mr Weiner: We do. We do not represent all of the teachers in Quebec.

[Translation]

We represent teachers working in schools under the jurisdiction of anglophone school boards.

Senator Nolin: Does the CEQ belong to it?

Mr. Weiner: The CSQ, the Centrale syndicale du Québec.

Senator Nolin: What about the CEQ, the Centrale de l'enseignement du Québec?

Mr. Weiner: We are on good terms with the CEQ, but it does not belong to our federation.

Senator Nolin: You refer to the new acronym, to which the majority of teachers belongs?

Mr. Weiner: Yes, I am referring to the new acronym and the new name.

Senator Nolin: And who belongs to your federation?

Mr. Weiner: Just the 7,000 teachers who teach in anglophone school boards. This includes francophone teachers who teach in anglophone school boards.

[English]

Ms Pierce: In Quebec, the members of our association are the English language school boards. The French language school boards are not members of our association.

à ne pas vouloir communiquer l'information. Or, si cela devient une obligation, les provinces et territoires devront modifier les priorités qu'elles accordent à leurs ressources, parce qu'elles reconnaîtront éventuellement qu'il est important, pour nous, d'obtenir ce genre d'information.

C'est pour toutes ces raisons que nous sommes ici. Nous continuerons à réitérer notre position et nous inviterons nos membres à faire de même auprès de leurs députés, dans leurs circonscriptions.

Nous avons beaucoup réfléchi avant de retirer notre appui à ce projet de loi, à cause de cet article, mais ce sont nos membres qui ont jugé la chose nécessaire à cause de l'importance de cette disposition à leurs yeux. Nous essayons, aujourd'hui, de vous convaincre que tel est le cas, parce que nous sommes persuadés que le gouvernement fédéral doit modifier son approche sur ce plan.

Le sénateur Fraser: J'ai l'impression que vous allez à l'encontre du système fédéral, composé de plusieurs parties qui ne sont pas uniformes. Le système d'enseignement est une partie qui n'est pas uniforme.

La présidente: C'est la moins uniforme de toutes, effectivement.

Le sénateur Nolin: Voilà exactement le genre de question que j'entendais poser. Pouvez-vous nous dire si les organisations que vous représentez ont des membres au Québec?

M. Weiner: Oui, mais nous ne représentons pas tous les enseignants de la province du Québec.

[Français]

Nous représentons les professeurs qui enseignent dans des écoles qui sont sous la juridiction des commissions scolaires anglophones.

Le sénateur Nolin: Est-ce que la CEQ en fait partie?

M. Weiner: C'est la CSQ, la Centrale syndicale du Québec.

Le sénateur Nolin: Qu'en est-il de la CEQ, la Centrale de l'enseignement du Québec?

M. Weiner: Nous avons des relations cordiales avec la CEQ, mais elle ne fait pas partie de notre fédération.

Le sénateur Nolin: Vous faites référence au nouveau sigle qui regroupe la majorité des enseignants?

M. Weiner: Oui, je fais référence au nouveau sigle et au nouveau nom.

Le sénateur Nolin: Et qui fait partie de votre fédération?

M. Weiner: Ce sont seulement les 7 000 professeurs qui enseignent dans les commissions scolaires anglophones. Ce nombre inclut les professeurs francophones qui enseignent dans les commissions scolaires anglophones.

[Traduction]

Mme Pierce: Au Québec, nos membres appartiennent aux conseils scolaires de langue anglaise. Les conseils scolaires de langue française ne sont pas membres de notre association.

Senator Joyal: You are damned if you do and damned if you do not. I can understand, and I am repeating a point I made earlier, the necessity of involving the school as a supportive service for a young person who needs to be reintegrated in the normal course of life. This is obvious as the light during the day.

On the other hand, I am concerned about the young person who has gone through a difficult period and comes from a social background that is difficult and so forth. Giving a wide open disclosure is an additional burden that that person has to deal with. I am not talking about you personally, of course, but the school system will say, "We do not want that rotten apple back because we have enough problems in the school. We do not need that."

I am trying to be sympathetic to your objective of, say, ensuring compliance by the young person with an authorization under the section. The youth justice might have said, "You go back to school. It is part of the rehabilitation. You have to be back to school and report there and be there." That is part of the rehabilitation, and it illustrates my earlier point of ensuring the safety of staff, students and other persons. Which one prevails in different instances? That is what I am wrestling with. I do not want to be unfair to a young person by creating an aura of, "This is a bad guy." You know how discriminatory school can be. Believe me, I was young, and I have been to school.

I do not want to start giving details. We all have to fight our way through for all kinds of reasons. I can understand, Mr. Wallace. You are a principal, you want to have an orderly school, you have all kinds of problems to deal with, and the less you have of that kind of problem, the better. I am also sympathetic to that.

We are trying to wrestle with the philosophy of this bill. What is it aiming to achieve, and what are the best means to do so? In my opinion, it is not only money. To me, it is a buzzword, the easiest code word. Give more money and everything will be solved. Everybody asks for more money. As the chief of police said to us, it is part of our job description. There is much more than that. There is the human milieu of those people.

I am trying to see how we balance the two. You have professional responsibilities, administrative responsibilities, and your essential role as teachers is to be there for the person and devote more time to that one because that one needs more care for whatever reason, and you only have so many hours a day and so forth. We are all sympathetic to that, but where do we cut it?

Mr. Weiner: I appreciate the dilemma and how you have outlined it. I can toss it back to you and other members of this committee. The way subclause 125(6) is written now, there is a balance of elements here: ensuring compliance by the young

Le sénateur Joyal: Vous êtes perdants dans tous les cas de figure. Je comprends cela et je vais répéter ce que j'ai dit tout à l'heure, c'est-à-dire qu'il est nécessaire de considérer l'école en tant que service de soutien aux jeunes délinquants devant être réintégrés dans la société. C'est clair.

D'un autre côté, je me préoccupe du sort des jeunes qui traversent des périodes difficiles et qui sont issus de milieux également difficiles. Un jeune dans cette situation sera aux prises avec le fait que les renseignements le concernant seront largement divulgués. Je ne parle pas de vous personnellement, mais du système scolaire qui va dire: «Nous ne voulons pas de cette pomme pourrie chez nous, parce que nous avons assez de problèmes comme ça à l'école. Nous n'en avons pas besoin de plus».

J'essaie d'aller dans le sens de votre objectif qui est de faire en sorte que l'adolescent se conforme à une autorisation émise en vertu de l'article 91. Le juge du tribunal pour adolescents pourra toujours lui dire: «Tu retournes à l'école, cela fait partie de ta réintégration. Tu devras donc réintégrer l'école, tu devras t'y présenter». Cela fait partie du programme de réintégration, comme je l'ai dit plus tôt à propos de la nécessité de garantir la sécurité du personnel, des élèves et des autres personnes. Qu'est-ce qui doit dominer selon la situation? C'est cela que je me demande. Je ne veux pas être injuste envers un adolescent en l'accablant d'une image de «voyou». Vous savez que l'école peut être très discriminatoire. Croyez-moi, j'ai été jeune et j'ai aussi été à l'école.

Je ne vais pas commencer à vous donner des détails. Nous avons tous nos épreuves à surmonter, quelles qu'elles soient. Je vous comprends, monsieur Wallace. Vous êtes directeur, vous voulez que tout fonctionne bien dans votre établissement, vous devez vous occuper d'enfants à problème et moins vous avez de problèmes du genre, mieux c'est pour vous. Je comprends tout à fait.

Nous sommes aux prises, ici, avec la philosophie de ce projet de loi. Quels sont ces objectifs et quelles sont les meilleures façons de les atteindre? Selon moi, ce n'est pas simplement une question d'argent. L'argent est un mot passe-partout, un mot code synonyme de facilité. Donnes-moi plus d'argent et je vais tout régler! Tout le monde demande plus d'argent. Comme le chef de police nous l'a dit tout à l'heure, cela fait même partie de sa description de tâches. Il y a donc beaucoup plus que l'argent. Il y a aussi le milieu humain.

J'essaie de voir quel genre d'équilibre réaliser entre les deux. Vous êtes investis de responsabilités professionnelles et administratives et vous avez pour rôle principal, en qualité d'enseignants, de vous intéresser aux élèves à problèmes, de leur consacrer même plus de temps qu'aux autres, parce qu'ils ont besoin de plus d'attention, pour une raison ou pour une autre. Toutefois, votre journée ne comprend qu'un certain nombre d'heures. Nous compatissons, mais où tracer la ligne?

M. Weiner: Je comprends ce dilemme et la façon dont vous l'avez décrit. Cependant, je peux aussi renvoyer la balle dans votre camp et dans celui des autres membres du comité. À la façon dont le paragraphe 125(6) est actuellement rédigé, les

person, ensuring the safety of staff and students and facilitating the rehabilitation of the young person. In the proposed legislation the House has given to you to consider is clearly a recognition that the school environment is important in the rehabilitation of the offender, but in that rehabilitation under court order, there is also the factor of the safety of the other students. You give the discretion to someone to determine when and if information that we are saying is essential will be disclosed. In fact, you are trying to deal with it in the bill as it currently exists, even without the amendments. You are not dealing with it. You are not balancing it.

Mr. Solomon: When the court sends a young person back to school, it has put the problem in our hands. It has put the care and the rehabilitation of that student into our hands. However, at the same time, it is also restricting us, to some extent, by making sharing of information dependent on somebody else's decision. We are all conscious of the need for balance and the need to protect young people. We do not want to stigmatize them or set them apart from their colleagues in the schools, but we want to help them reintegrate. Sometimes, we need to have that information.

Senator Pearson commented that young people should be part of the decision. I respect that, but sometimes we send young people to school and entrust the schools to make decisions for them about their needs. We can also work with them, but sometimes, young people may not always know what they need, and sometimes we, from our training, can help and advise them. While I respect the need for young people to be part of it, sometimes they may not even be aware that this is help they need.

The Chairman: With respect to what you have said, Mr. Solomon, the decision is still going to be made by someone. You are saying that you want the decision to be made within the school system, rather than within the system that has sent the child back to the school.

Senator Nolin: They are not saying that.

The Chairman: Yes, because the system that sent the child back to the school is the Attorney General, the youth worker, the police officer or other person engaged in the provision of services. That is where the decision now rests in this bill as it stands. If we change it to "shall," still the decision is made somewhere within the school system, from what you said. The superintendent may make the decision or the principal may.

Mr. Wallace: The board would have a policy.

Senator Joyal: To add something to the answer that Mr. Solomon gave, it is important to know the structure of the decision making on this.

différents éléments sont équilibrés: il faut veiller à ce que le jeune contrevenant se conforme aux dispositions le concernant, il faut garantir la sécurité du personnel et des élèves et faciliter la réintégration du jeune contrevenant. Dans le projet de loi, la Chambre vous a demandé très clairement de reconnaître que le milieu scolaire est important dans la réintégration d'un jeune contrevenant, mais dans le cas d'une réintégration en vertu d'une ordonnance émise par un tribunal, il faut aussi considérer la sécurité des autres élèves. On donne à quelqu'un la discrétion de déterminer si l'information que nous jugeons essentielle doit être divulguée et quand elle doit l'être. En fait, c'est déjà ce que vous essayez de faire dans le projet de loi, tel qu'il se présente actuellement, avant d'éventuels amendements. Cependant, vous ne parvenez pas à équilibrer les choses.

M. Solomon: Quand un tribunal renvoie un adolescent à l'école, il nous passe le problème. Il nous confie, à nous, la garde et la réintégration de l'élève. D'un autre côté, il nous limite d'une certaine façon dans nos moyens d'intervention en faisant en sorte que la communication de l'information dépende de la décision de quelqu'un d'autre. Nous sommes tous conscients de la nécessité de parvenir à un certain équilibre et de protéger l'adolescent. Nous ne voulons pas le stigmatiser ni faire en sorte qu'il soit rejeté par ses petits camarades à l'école; nous voulons plutôt l'aider à se réintégrer. Il peut arriver que nous ayons besoin de ce genre de renseignements pour y parvenir.

Le sénateur Pearson a dit que le jeune concerné devait faire partie intégrante de la décision. Je suis d'accord, mais il arrive que ces jeunes soient renvoyés à l'école et qu'on demande à l'établissement de prendre des décisions pour eux relativement à leurs besoins. Il est toujours possible de travailler avec eux, mais il arrive qu'un adolescent ne sache pas toujours ce dont il a besoin tandis que nous pouvons, grâce à notre formation, l'aider et le conseiller. Je respecte le principe voulant que les jeunes soient appelés à participer à leur réintégration, mais il y en a qui ignorent qu'on peut les aider.

La présidente: Pour en revenir sur ce que vous avez dit, monsieur Solomon, la décision devra tout de même être prise par quelqu'un. Vous dites que vous voulez que la décision soit prise dans le cadre du système scolaire plutôt que dans le cadre de celui qui renvoie l'enfant à l'école.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas ce qu'il dit.

La présidente: Oui, parce que le système qui envoie l'enfant à l'école est composé du Vérificateur général, du travailleur social, de l'agent de police et de toute autre personne chargée d'assurer le service. Pour l'instant, ce sont ces gens-là qui doivent prendre la décision. Si nous changeons la disposition pour la rendre exécutoire, d'après ce que vous dites, la décision sera prise quelque part dans le cadre du système scolaire. C'est le surintendant qui pourra prendre cette décision ou le directeur.

M. Wallace: Le conseil ou la commission scolaire aurait une politique en place.

Le sénateur Joyal: Je vais ajouter quelque chose à la réponse de M. Solomon. Il est important de savoir ce que sera la structure décisionnelle sur ce plan.

Ms Pierce: We have provided some alternatives to school boards in our handbook. For example, it makes sense for a fairly large school board to have a centrally designated person at the board level who would receive that information and make decisions about subsequent disclosures. In very small school districts, where they do not have a great deal of resources, it may be the principals. However, the board could put in place clear policies about who would receive initial disclosure of the information. Subsequent disclosure would be based on what kind of decisions had to be made for those individuals about their schooling. Therefore, it would not be uniform across the country, but we have put in place very clear sample policies and procedures and key decision points that boards have to make about policy and subsequent disclosure. We are trying to ensure there are procedures in place that respect the balance, and also, quite frankly, adhere to the laws on confidentiality and young offenders. We are trying our best to ensure there are provisions in place.

Mr Wallace: In terms of safety in schools, we are not speaking of two kids in the playground getting into a fight. Reading the papers down my way, which is Hamilton-Wentworth, we are talking about young offenders and murder. The school may not get that information. We may not even know that. We are not talking about what we had as kids, a little fight. In many cases, gangs are involved, and 16- and 17-year-olds, and there will not be much rehabilitation in school with those. I will admit that right now. However, you have to think about the safety of other students. Getting back to the first point I made, as parents, as grandparents, you expect your child to go to school and to be safe, not to be hit with a baseball bat on the way home.

Senator Nolin: You just said that in the past, it happened that a judge had decided to send the young offender back to school, and you were not informed?

Mr Wallace: The word may get around via the grapevine.

Senator Christensen: I am not a member of the committee. However, in a distant life, back in the 1970s when we dealt with a very simple, 10-page Juvenile Delinquents Act, I was a justice in the Yukon. It was, in fact, a very simple act to administer. We had options at that time. We dealt with the probation officer, the caseworker or the arresting officer. We brought in the parents, if the parents were there, and we brought in the teacher. We discussed it and tried to come up with the best solutions to help that child. The child was there as well, so that we worked as a team.

There is a dilemma here because of all the persons that will be dealing with that child who has committed an offence. The teacher and the school system will probably have more care of that child than anyone else and have to deal with him or her on a regular basis.

Mme Pierce: Dans notre livret, nous indiquons des solutions de remplacement aux commissions et conseils scolaires. Par exemple, il serait logique qu'une grande commission scolaire désigne une personne-ressource chargée de réceptionner l'information en question et de décider des suites à lui donner. Dans les tout petits districts scolaires, où les ressources n'abondent pas, c'est le directeur qui s'en chargerait. Dans tous les cas, le conseil ou la commission scolaire indiquerait très clairement qui devrait recevoir l'information au début. Par la suite, l'information serait communiquée en fonction du genre de décision à prendre relativement à la scolarité de l'élève. La procédure ne serait pas uniforme à l'échelle du Canada, mais nous disposons déjà d'exemples de politiques et de procédures très claires et nous connaissons déjà le genre de décision que les conseils et commissions devront prendre à propos de ces politiques et de la divulgation ultérieure des renseignements. Nous essayons de faire en sorte qu'il existe des procédures respectant l'équilibre visé et respectant également les lois sur la confidentialité et sur la protection des jeunes contrevenants. Nous essayons de faire en sorte que ces dispositions soient en place.

M. Wallace: Pour ce qui est de la sécurité à l'école, il n'est pas, ici, question de deux gamins se battant dans une cour d'école. Dans les journaux que j'ai lus en route, des journaux de Hamilton—Wentworth, on parle de jeunes délinquants et de meurtriers. L'école peut ne pas obtenir l'information voulue. Elle peut même ne pas être mise au courant qu'il s'agit de délinquants ou de meurtriers. Nous ne parlons pas des petites batailles que nous avons tous eues étant enfants. Le plus souvent, nous avons maintenant affaire à des adolescents de 16 et de 17 ans qui font partie de bandes et que nous n'aurons pas beaucoup la possibilité de réadapter dans un cadre scolaire. Je l'admets. Cependant, il faut aussi penser à la sécurité des autres élèves. Pour en revenir à la première remarque que j'ai faite, celle concernant les parents et les grands-parents, tout le monde s'attend à ce que son enfant soit en sécurité à l'école et ne soit pas agressé à coups de batte de base-ball, en chemin vers la maison.

Le sénateur Nolin: Vous avez dit qu'il vous est déjà arrivé qu'un juge ait décidé de renvoyer un jeune contrevenant à l'école sans que vous en soyez informé?

M. Wallace: Oui, je l'ai appris par la rumeur.

Le sénateur Christensen: Je ne suis pas membre de ce comité. Cependant, dans les années 70, quand nous n'avions qu'une loi sur les délinquants juvéniles très simple, de 10 pages, j'étais juge au Yukon. Cette loi était très facile à administrer. À l'époque, nous avions des options. Nous étions en contact avec l'agent de probation, avec le travailleur social ou avec le policier ayant effectué l'arrestation. Nous convoquions les parents, quand il y en avait, et nous convoquions aussi l'enseignant. Nous parlions du cas et nous essayions de trouver la meilleure solution possible pour aider l'enfant. Lui aussi était là, et nous travaillions donc en équipe.

Le dilemme, ici, tient au nombre de personnes qui vont devoir s'occuper de l'adolescent ayant enfreint la loi. L'enseignant et le système scolaire auront sans doute à s'occuper davantage de cet enfant que n'importe qui d'autre et ils devront le faire de façon régulière.

Yet, Senators Fraser and Pearson have made very valid arguments. By changing the “may” to “shall,” you are opening it not just to teachers, but to everybody. That is the problem. I am not sure how we overcome that.

I have been talking to some of the teachers in my area, the Yukon, and they have mentioned the same concerns as you. In our main high school, the children from the Yukon Offenders Centre are brought down every day in a blue bus, but no one is supposed to know who they are. They are brought down each day and deposited at the school. They go into the classrooms, come out of school, get back on the bus and go back to the young offenders centre.

Some of them are in classrooms with persons whom they have assaulted. How do those children feel? It is a major problem.

I am not sure that changing the “may” to “shall” will overcome it, but I think that somehow, we have to find ways of getting the principal caregiver involved. I am not sure how that is to be done.

The points you make are very valid. There are good teachers and bad teachers. There are good probation officers and bad ones. We must try to come up with solutions that will achieve a better rate of children reintegrating into our society.

The Chairman: If I can just raise something at the very end here — and it is really what I started with — you want to change the word in one part of one clause, “may” to “shall,” and because that one word is in there, you are saying categorically that you prefer to continue operating under the present Young Offenders Act. You are against this bill?

Ms Pierce: Yes, we are against the bill.

Mr Wallace: It is so important to us.

The Chairman: Thank you very much for coming. We sympathize with your position. Whether we agree with it or not is another question.

The committee adjourned.

D’un autre côté, les sénateurs Fraser et Pearson ont avancé des arguments très valables. En changeant le «peut» par un «doit», on s’ouvre non seulement vers les enseignants, mais vers tout le monde. C’est cela le problème. Je ne vois pas vraiment comment le surmonter.

Je me suis entretenue avec certains enseignants de ma région, au Yukon, et tous ont exprimé les mêmes préoccupations que vous. À notre principale école secondaire, les élèves du Yukon Offenders Centre arrivent tous les jours dans un autobus bleu, mais personne n’est censé savoir qui ils sont. Tous les jours, on vient ici les déposer devant la porte de l’école. Ils vont en classe, sortent à la fin de la journée, remontent dans leur autobus et rentrent au centre pour jeunes contrevenants.

Certains sont en classe avec ceux ou celles qu’ils ont agressés. Comment ces enfants se sentent-ils? C’est là un grave problème.

Je ne suis pas certaine que le fait de changer le «peut» pour un «doit» permettra de régler ce problème, mais je pense que, d’une façon ou d’une autre, il nous faut trouver une manière de faire intervenir ceux et celles qui sont principalement chargés de la garde de ces enfants. Je ne suis pas certaine de la façon d’y parvenir.

Ce que vous avez dit est très valable. Il y a de bons enseignants et de mauvais enseignants. Il y a de bons agents de probation et il y en a de mauvais. Nous devons trouver des solutions qui nous permettront d’augmenter le taux de réintégration des jeunes contrevenants dans la société.

La présidente: Permettez-moi de soulever une chose pour terminer, et c’est en fait par là que j’ai commencé. Vous voulez changer un mot dans une partie d’un article pour passer de «peut» à «doit» et, à cause de la présence de ce mot, vous soutenez mordicus que vous préférez continuer en vertu de l’actuelle Loi sur les jeunes contrevenants. Vous êtes contre le projet de loi?

Mme Pierce: Oui, nous sommes contre.

M. Wallace: Cet aspect est très important pour nous.

La présidente: Merci beaucoup de vous être déplacés. Nous comprenons votre position, même si nous ne la partageons pas forcément.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, October 18, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are met again this morning to discuss Bill C-7, the Youth and Criminal Justice Act. This will be our sixth meeting on the bill. We are almost half-way

OTTAWA, le jeudi 18 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 11 heures, dans le but d’examiner le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous nous réunissons de nouveau ce matin dans le but d’examiner le projet de loi C-7, qui porte sur le système de justice pénale pour les adolescents. Il

through our meetings and the over 60 witnesses that we will be hearing from all together.

This week we have heard from the Canadian Centre for Justice Statistics, Justice officials, police associations and the education sector. Today, we have before us various youth associations, including the Youth Canada Association, the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, the National Youth In Care Network, and Save the Children Canada.

Dr. Deborah Parker-Loewen, President of the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates; Children's Advocate, Saskatchewan: Honourable senators, it is an honour to be here today. Ms Judy Finlay is with me. She is Chief Advocate of the Office of Child and Family Service Advocacy for the Province of Ontario.

I am the Children's Advocate from the Province of Saskatchewan. We are both here representing the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates.

Our council is an alliance of five provincially appointed children's advocates from British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba and Ontario, plus the Nova Scotia children's ombudsman, the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse of Quebec and the Children's Commission of British Columbia. Several of us report directly to our legislative assemblies as officers of the assembly, and others report through other processes.

We share a common commitment to further the voice, the rights and the dignity of children. We work together to address national issues related to children and youth, because there are several issues that are not within our provincial jurisdictions independently but are clearly, like this one, of both provincial and federal concern. We do this work by promoting respect for the rights of children and a voice for children and youth.

Regarding youth who are involved in the youth criminal justice system, four of the advocate offices provide individual advocacy services to children who are in custody facilities or who have other involvement, such as probation. However, all of us provide advocacy services for many of these young people as over half of the young people have also had child welfare involvement.

Individual advocacy for us means that we will take a complaint from a young person, or sometimes from his or her advocate, about the non-judicial aspects of the services he or she has received from the provincial government. A youth may call, for example, because he or she has been held, or believes unfairly kept in isolation, or denied a visit with his or her family.

s'agit de la sixième réunion sur le sujet. Nous sommes presque à mi-chemin de notre étude. Plus de soixante témoins doivent comparaître devant le comité, et nous en avons déjà entendu une trentaine.

Cette semaine, nous avons entendu le témoignage du Centre canadien de la statistique juridique, des fonctionnaires du ministère de la Justice, des représentants des associations des policiers et du milieu de l'enseignement. Aujourd'hui, nous accueillons diverses associations de jeunesse, dont la Youth Canada Association, le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes, le Réseau national des jeunes pris en charge et l'Association canadienne d'aide à l'enfance.

Mme Deborah Parker-Loewen, présidente, Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes; Bureau de la protection de l'enfance, Saskatchewan: Honorables sénateurs, c'est un honneur pour moi que d'être ici aujourd'hui. Je suis accompagnée de Mme Judy Finlay, avocate principale du Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille de l'Ontario.

Je travaille pour le Bureau de la protection de l'enfance de la Saskatchewan. Nous représentons toutes les deux le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes.

Le Conseil regroupe les cinq défenseurs des droits des enfants nommés par la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, l'ombudsman des enfants de la Nouvelle-Écosse, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, et le commissaire à l'enfance de la Colombie-Britannique. Plusieurs d'entre nous relèvent directement de nos assemblées législatives, et d'autres, d'instances différentes.

Nous avons tous pour objet de défendre les intérêts, les droits et la dignité des enfants. Nous nous occupons ensemble des dossiers nationaux qui concernent les enfants et les adolescents, parce qu'il y a plusieurs questions qui ne relèvent pas de la compétence des provinces, mais qui intéressent manifestement, comme c'est le cas ici, et le gouvernement fédéral et les provinces. Nous nous attachons à promouvoir le respect des droits des enfants, à faire valoir les intérêts des enfants et des adolescents.

En ce qui a trait aux adolescents qui ont des démêlés avec le système de justice pénale, il y a quatre bureaux du protecteur des enfants qui offrent des services particuliers aux enfants placés sous garde ou sous probation. Toutefois, nous offrons tous des services aux nombreux adolescents en difficulté, plus de la moitié d'entre eux ayant également été pris en charge par les services de protection de l'enfance.

Offrir des services particuliers signifie entendre la plainte que dépose un jeune, ou parfois son avocat, au sujet des aspects non judiciaires des services qu'il a reçus du gouvernement provincial. Un jeune peut communiquer avec nous, par exemple, s'il a été détenu, s'il a été injustement maintenu en isolement, ou s'il a été privé d'une visite de sa famille.

We also engage in what we define as systemic advocacy. We advocate for practice, policy or legislative change to ensure that children are treated with respect and in accordance with their fundamental human rights, including the United Nations Convention on the Rights of the Child. Ms Finlay will go more into that area.

We all have a legislated authority to conduct site reviews, to do individual or broader systemic investigations, and to publicly report on our investigations and our other advocacy work. In the interests of time, I will ask Ms Finlay to speak more directly with regard to Bill C-7.

Ms Judy Finlay, Chief Advocate and Manager, Office of Child and Family Service Advocacy, Ontario; Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates: Honourable senators, there are many parts of Bill C-7 that we as provincial child advocates support, such as the extra-judicial measures, the diversion of youth who commit less serious crimes, strategies for the meaningful reintegration of youth into their community, the redefinition of custody sentences to consist of a period of incarceration followed by a period of supervised support in the community, the specific reference in the bill to the UN Convention on the Rights of the Child, the child's right to have a voice in the proceedings, the therapeutic sentences or intensive rehabilitation, the principle of least restrictive measure, and so on. These are areas we support in the bill.

We have a number of concerns that we believe need further consideration. The first, as noted in Bill C-7, children and youth have developmental needs that are fundamentally different from adults. For this reason, the UN Convention on the Rights of the Child emphasizes the need for special protection for children up to the age of 18. As a society, we clearly believe this to be true.

For example, we say that a 14 year old child cannot vote, cannot consume alcohol, cannot drive a car, cannot get married, cannot pay taxes, needs a note from a parent to be away from school for a doctor's appointment, and cannot live independently. We as a society know their vulnerabilities and put safeguards in place to protect them. Yet, we are legislating that they can go to adult jails.

Ontario has a wealth of daily experience for the child advocate about youth being housed and managed in adult correctional environments. Adult guards are trained to work with adult inmates. They are not skilled to manage the special demands placed on them by youth. Adult jails provide limited supervision. Assaults are common. Youth are victimized and learn criminogenic behaviours. They do not provide a milieu for rehabilitation.

Nous adoptons également, à l'égard de notre rôle, une approche systémique. Nous prôtons l'adoption de changements au niveau des pratiques, des politiques ou des mesures législatives pour faire en sorte que les enfants sont traités avec respect et conformément aux droits fondamentaux qui leur sont conférés par, entre autres, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Mme Finlay vous parlera plus en détail de cette question.

Nous avons tous le pouvoir législatif de mener des examens sur place, de procéder à des enquêtes systémiques particulières ou générales, et de faire rapport publiquement des résultats de nos enquêtes et de nos travaux. Je vais demander à Mme Finlay de parler plus directement du projet de loi C-7 pour accélérer les choses.

Mme Judy Finlay, avocate principale et directrice, Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille, Ontario; Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes: Honorables sénateurs, en tant que défenseurs provinciaux des droits des enfants, nous appuyons de nombreux aspects du projet de loi C-7. Mentionnons, entre autres, les mesures extrajudiciaires, la déjudiciarisation des crimes jugés moins graves, les stratégies de réinsertion des jeunes dans la collectivité; la redéfinition des peines applicables au placement sous garde, lesquelles consisteront en une période de garde suivie d'une période de supervision et de soutien au sein de la collectivité, le renvoi à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, le droit d'intervention de l'enfant, les traitements ou la réinsertion intensive, le recours aux peines les moins contraignantes possible, ainsi de suite. Ce sont là des aspects du projet de loi que nous appuyons.

Le projet de loi soulève plusieurs préoccupations qui, à notre avis, méritent un examen plus approfondi. D'abord, comme le prévoit le projet de loi C-7, les enfants et les adolescents ont des besoins en matière de développement qui sont foncièrement différents de ceux des adultes. Pour cette raison, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant met l'accent sur le fait que les enfants de moins de 18 ans ont besoin de mesures spéciales de protection. Nous souscrivons à ce principe en tant que société.

Par exemple, nous disons qu'un jeune de 14 ans ne peut voter, consommer de l'alcool, conduire, se marier, verser des impôts. Il doit fournir une note de ses parents s'il doit s'absenter pour une visite chez le médecin, et il ne peut vivre seul. Nous sommes conscients, en tant que société, de la vulnérabilité des jeunes et c'est pour cette raison que nous prenons des mesures pour les protéger. Or, nous envisageons d'adopter une loi qui précise que les enfants peuvent être incarcérés dans des établissements pour adultes.

L'Ontario a pendant longtemps placé des jeunes dans des établissements correctionnels pour adultes, les défenseurs des droits des enfants ayant été confrontés tous les jours aux cas de ce genre. Les gardiens de prison ont reçu une formation leur permettant de travailler avec des délinquants adultes. Cette formation ne leur permet pas de répondre aux besoins particuliers des jeunes. De plus, les prisons pour adultes offrent une supervision limitée. Les comportements violents y sont monnaie courante. Les jeunes sont tyrannisés et exposés aux comporte-

Ontario at this point is actively taking steps to have stand-alone centres for youthful offenders. We are aware that most of the problems with youthful offenders occur while they are incarcerated in settings attached to adult facilities. Even though children are separate and apart, they are attached. We see the infiltration of the adult correctional mentality into the young offender settings.

Ontario acknowledges that. For that reason, Ontario is moving young offenders out of those settings into stand-alone centres. They have learned from painful experience about the importance and value of keeping youth separate and apart from adults.

Second, Bill C-7 provides provinces with discretionary ability to make decisions about level of custody, the age at which the presumption of an adult sentence applies, and the application of extra-judicial measures.

We are concerned as child advocates that political will and the availability of resources will drive these decisions. Offering discretionary powers will reduce the impetus on the part of some provinces to create the least restrictive alternatives.

Also, we would like to comment on clause 35 of the bill. That is the referral of young persons to a child welfare agency for assessment and a determination of the need for child welfare services. Fifty-seven per cent of youth in the young offenders system come from the child welfare children's service sector. Sixty-three per cent of youth in custody have one or more psychiatric diagnoses. These kids graduate from the children's service sector into the young offenders sector because that system was unable to adequately treat and care for these children. Bill C-7 gives the opportunity for judges to refer them back to the very system that failed them. This system is under-resourced and extremely taxed at this time throughout Canada.

A referral back to the child welfare system may result in these young people moving to the streets. There needs to be a provision that ensures that these youth are indeed assessed and that community plans are made that adequately meet their needs. This demands meaningful partnerships across the service sectors.

Finally, we would like to address the principle of safe, fair and humane custody. Currently, in many provinces in Canada, there is a culture of institutional care that inhibits rehabilitation. Interventions are punitive. There is excessive use of force in the management of young people. There is inadequate supervision and poor staff-youth ratios. In some centres there is one staff member for 20 young people. This results in peer-on-peer violence. Peer-on-peer violence at this time in Canada is a major concern. Young people do not feel safe in these environments.

ments criminogènes. Ces lieux ne favorisent pas leur réinsertion sociale.

L'Ontario est en train de prendre des mesures en vue d'ouvrir des centres réservés uniquement aux jeunes délinquants. Nous savons que la plupart des problèmes concernant les jeunes délinquants surviennent lorsqu'ils sont incarcérés dans des locaux situés à proximité des établissements pour adultes. Même si les enfants sont tenus à l'écart des adultes, ils les côtoient. La mentalité correctionnelle des adultes infiltre le milieu des jeunes.

L'Ontario est bien conscient de la situation. Voilà pourquoi la province compte installer les jeunes délinquants dans des établissements distincts. Cette expérience pénible lui a fait comprendre à quel point il est important de tenir les jeunes à l'écart des adultes.

Ensuite, le projet de loi C-7 accorde aux provinces le pouvoir de décider du niveau de garde, de fixer la limite d'âge des adolescents présumés passibles d'une peine applicable aux adultes, et de déterminer le recours aux mesures extrajudiciaires.

Nous craignons, en tant que défenseurs des droits des enfants, que la volonté politique et la disponibilité des ressources n'influent sur ces décisions. L'octroi de tels pouvoirs discrétionnaires fera que certaines provinces ne chercheront pas à imposer les peines les moins contraignantes possibles.

Nous aimerions également dire quelques mots au sujet de l'article 35 du projet de loi, qui autorise le renvoi à un organisme de protection de la jeunesse pour que celui-ci détermine si l'adolescent requiert ses services. Cinquante-sept pour cent des jeunes délinquants ont déjà été pris en charge par les services de protection de l'enfance. Soixante-trois pour cent des jeunes délinquants placés sous garde ont fait l'objet d'un ou de plusieurs diagnostics psychiatriques. Ces enfants, une fois qu'ils ont quitté les services de protection de l'enfance, deviennent de jeunes délinquants parce que le système n'a pas été en mesure de leur venir en aide. Le projet de loi C-7 accorde aux juges le pouvoir de renvoyer ces jeunes dans ce même système qui n'a pas été capable de répondre à leurs besoins. Ce système manque de ressources et fait face à de très grandes difficultés à l'échelle nationale.

Le renvoi aux organismes de protection de la jeunesse risque de faire en sorte que les jeunes se retrouvent dans la rue. Il faut prévoir une disposition qui permet une évaluation des besoins des jeunes et l'établissement de plans communautaires qui répondent adéquatement à ces besoins. Il faut pour cela établir des partenariats efficaces entre tous les intervenants.

Enfin, il faut établir des mesures de garde à la fois sécuritaires, justes et humaines. À l'heure actuelle, de nombreuses provinces au Canada favorisent les soins en établissement, ce qui nuit à la réinsertion sociale des jeunes. Les interventions sont punitives. Elles reposent sur le recours excessif à la force. Les jeunes sont mal surveillés et insuffisamment encadrés. Dans certains centres, il y a un employé pour 20 jeunes. Cette situation encourage la violence chez les jeunes, un phénomène qui aujourd'hui constitue un problème majeur au Canada. Les jeunes ne se sentent pas en sécurité dans ces milieux.

In Ontario there is a renowned centre, one of the best programs that we have. Recently, my office intervened. There was the presence of many weapons in that centre, which is unusual for a centre like that. We assumed that it was the bullies or the more violent young people who were making these weapons and keeping them in their cells or their rooms. That was not the case. It was the younger, smaller children, who were afraid for their own safety, who were making weapons and hiding them in their rooms. They did not even feel safe or protected in their own rooms.

In terms of intensive rehabilitation for the most troubled, highly aggressive or dangerous youth, it is the experience of the advocates in a number of provinces that intensive rehabilitation is often translated into containment or secure isolation of these youth. We have in Ontario and other provinces special needs units that have been developed to look after the aggressive, special needs kids. What that means is 23 and one-half hours a day of lock-up with no programming in the cell. It is a method of management, not rehabilitation. However, because of limited resources and a lack of training and understanding of these kids, it is not uncommon for special needs kids in Canada to be locked up for 23 and one-half hours.

We need national standards of care to ensure that the principles of safe, fair and humane custody are in practice.

Ms Cathy Ann Kelly, Board Member, Youth Canada Association: Honourable senators, I would like to thank you for inviting us to attend this morning. Youth Organizing to Understand Conflict and Advocate Non-violence is a national for youth by youth organization specializing in conflict resolution and peace building.

With me today is Robert Paiement, Senior Adviser to the organization; Rebecca Jaremko, who will be speaking specifically on the legal aspects; and, David Farthing, Executive Director and founder of Youth Organizing to Understand Conflict and Advocate Non-violence, YouCAN.

Mr. Robert Paiement, Senior Adviser, Youth Canada Association: Honourable senators, I had some points with regard to the specific bill itself. Overall YouCAN! Youth Canada Association is in support of the bill. Ms Jaremko will speak to the legal issues with which we have some issues, and Mr. Farthing will talk about our youth to youth in terms of what we do as an organization, in particular working with at risk youth.

The legislation and the funding for programs is important at the community-based level. The focus on the community-based level is the way to go in terms of approaching those who come into conflict with the law. Ms Jaremko will address other aspects.

The one aspect at which we would like the Senate to look is working with youth to youth and national youth organizations like

Il existe en Ontario un centre bien connu dont les programmes figurent parmi les meilleurs. Mon bureau a été appelé récemment à intervenir auprès de ce centre. On y avait trouvé de nombreuses armes, ce qui est plutôt inhabituel pour un endroit comme celui-là. Nous avons présumé que ces armes avaient été fabriquées par les jeunes les plus violents, qui les gardaient dans leurs cellules ou leurs chambres. Ce n'était pas le cas. Elles avaient été fabriquées par les enfants les plus jeunes qui, craignant pour leur sécurité, les cachaient dans leurs chambres. Ils ne se sentaient même pas en sécurité dans leurs propres chambres.

Pour ce qui est des programmes de réadaptation intensifs destinés aux jeunes aux prises avec de sérieuses difficultés, très agressifs ou dangereux, les défenseurs des droits des enfants dans plusieurs provinces estiment que cette forme de réadaptation s'apparente souvent au maintien en isolement. Il existe en Ontario et ailleurs des unités spéciales qui s'occupent des jeunes qui ont un comportement agressif et des besoins particuliers. Les jeunes sont enfermés pendant 23 heures et demie, tous les jours, dans leur cellule et ils n'ont accès à aucun programme. C'est là une forme de contrôle qui n'a rien à voir avec la réadaptation. Toutefois, les ressources limitées, l'absence de formation et une mauvaise compréhension de ces enfants font qu'il n'est pas inhabituel que les enfants ayant des besoins particuliers se retrouvent enfermés pendant 23 heures et demie.

Nous avons besoin de normes nationales pour faire en sorte que les adolescents bénéficient de mesures de garde sécuritaires, justes et humaines.

Mme Cathy Ann Kelly, membre du conseil, Youth Canada Association: Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à assister à cette réunion ce matin. Le groupe «Youth Organizing to Understand Conflict and Advocate Non-Violence» est un organisme national de jeunes qui se spécialise dans la résolution des conflits et le maintien de la paix.

M'accompagnent aujourd'hui Robert Paiement, conseiller principal de l'organisation; Rebecca Jaremko, qui va vous parler des aspects juridiques du projet de loi; et David Farthing, directeur exécutif et fondateur du groupe Youth Organizing to Understand Conflict and Advocate Non-violence, ou YouCAN.

M. Robert Paiement, conseiller principal, Youth Canada Association: Honorables sénateurs, j'aimerais vous dire quelques mots au sujet du projet de loi lui-même. Dans l'ensemble, YouCAN! Youth Canada Association appuie cette mesure législative. Mme Jaremko va vous parler des aspects d'ordre juridique du projet de loi qui nous préoccupent, tandis que M. Farthing va vous parler des activités de l'organisation et surtout du travail qu'elle effectue auprès des jeunes à risque.

Le projet de loi et le financement des programmes sont perçus comme deux mesures importantes sur le plan communautaire. En effet, nous privilégions l'approche communautaire quand il est question de venir en aide aux jeunes qui ont des démêlés avec la justice. Mme Jaremko abordera d'autres aspects de la problématique.

Nous aimerions que le Sénat s'intéresse au rôle que pourraient jouer les organisations nationales de jeunesse comme le Réseau

National Youth in Care Network and YouCAN. The need for public education is paramount, I believe.

One of the major flaws in the introduction of the Young Offenders Act was the lack of public education about the act. Research shows that the more educated the public are with respect to any piece of legislation, the less likely they are to be asking for punitive measures. We will need to educate youth on all aspects of the Youth Criminal Justice Act.

Allowing youth to educate other youth on the future Youth Criminal Justice Act is the best way to do that. Our research and our work with youth in conflict with the law show that youth to youth works.

All of the workshops will be led by youth at our upcoming international conference of February 21-24, 2002, which focusses on peace building and conflict resolution. Youth react much more positively that youth are attempting to educate them in conflict resolution processes. That is not to say there is no role for adults in any youth organization. I mentor our board of directors and our executive director in policy and programs within the organization. Clearly, youth react positively to youth who are trying to mentor them and adults who are trying to mentor them, but in collaboration together.

In terms of focussing on preventing youth from coming into conflict with the law, I would like to see support and capacity building for youth organizations such as YouCAN and National Youth in Care Network. Resources should be allocated to educate the public.

Ms Rebecca Jaremko, Youth Coordinator, Youth Canada Association: I am the youth coordinator for the upcoming conference in Kingston with YouCAN. I am also a law student. I am speaking to the provisions of the YCJA as proposed, Bill C-7.

I will go directly from our brief. If you have it, it may be beneficial to take a look.

Starting off with the preamble on principles, YouCAN commends some of the features of preamble. Specifically, we are impressed with the inclusion and reference to the United Nations Convention on the Rights of the Child and the enhanced clarity and the mention of equality issues in section 3, the declaration of principles. We feel that the YCJA provides a clearer statement of goals and principles than the YOA did, and for that, we commend the drafters.

However, we are still concerned about the body of the legislation. We are concerned about the extent to which the provisions comply with the UN Convention on the Rights of the Child.

national des jeunes pris en charge et YouCAN. Il est également essentiel, à mon avis, de sensibiliser le public à cette mesure législative.

En effet, l'absence de sensibilisation du public a été perçue comme une des principales lacunes de la Loi sur les jeunes contrevenants. Les études indiquent que plus le public est sensibilisé aux dispositions d'une loi, moins il sera porté à exiger l'adoption de mesures punitives. Nous devons sensibiliser les jeunes à tous les aspects de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

La meilleure façon d'y arriver, c'est de permettre aux jeunes de renseigner les autres jeunes sur les dispositions de cette loi. Les recherches et les interventions que nous avons effectuées auprès des jeunes ayant des démêlés avec la justice montrent à quel point cette démarche est efficace.

Nous prévoyons tenir une conférence internationale sur le maintien de la paix et la résolution des conflits du 21 au 24 février 2002. Tous les ateliers seront animés par des jeunes. Ces derniers réagissent de façon beaucoup plus positive quand se sont des jeunes qui cherchent à les sensibiliser au processus de résolution des conflits. Cela ne veut pas dire que les adultes n'ont aucun rôle à jouer au sein des organismes de jeunesse. J'agis en qualité de conseiller auprès du conseil d'administration et du directeur exécutif pour ce qui est des politiques et des programmes que doit adopter l'organisme. Il est clair que les jeunes réagissent positivement aux autres jeunes et aux adultes qui essaient de les conseiller, mais en collaboration.

Pour ce qui est d'empêcher les jeunes d'avoir des démêlés avec la justice, j'aimerais qu'on appuie les efforts des organismes de jeunesse comme YouCAN et le Réseau national des jeunes pris en charge. Il faudrait prévoir des ressources pour les programmes d'éducation du public.

Mme Rebecca Jaremko, coordonnatrice de l'emploi des jeunes, Youth Canada Association: J'agis en qualité de coordonnatrice de l'emploi des jeunes, de concert avec YouCAN, pour la conférence qui doit avoir lieu prochainement à Kingston. J'étudie également le droit. J'aimerais vous parler des dispositions de la LSJPA qui figurent dans le projet de loi C-7.

Je vais me reporter directement au mémoire que nous avons présenté. Vous pourrez le consulter, si vous l'avez en main.

D'abord, pour ce qui est du préambule et des principes, YouCAN appuie certains aspects du préambule. Nous sommes particulièrement satisfaits du renvoi à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, de la clarté de l'énoncé des principes et de la mention des questions relatives à l'égalité à l'article 3, soit la déclaration de principes. Nous estimons que la formulation des objectifs et des principes est plus claire dans la LSJPA qu'elle ne l'était dans la LJC et nous en félicitons les auteurs.

Toutefois, nous nous inquiétons du texte principal de la loi et de la mesure dans laquelle les dispositions sont conformes à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Specifically, we are concerned with the vilification of what are termed "serious violent offenders" and with the increase of adult sentencing. We have noticed in the legislative summary that there will be an increase in the number of youths that will be sentenced as adults. I understand the legislative summary does not have any legal status, but I take that to be a good interpretation of what the act says.

There will be more youths both sentenced as adults and incarcerated with adults. That is a concern for us as well as it is a concern for the children's advocate. We are in agreement on that issue. We are also very concerned about the potential of increasing numbers of youth as young as 14 years of age who would be sentenced as adults.

According to the John Howard Society, Canada over-incarcerates youth. We incarcerate too many youth. We applaud the drafters for recognizing that.

We are very impressed with the inclusion of extra-judicial measures in the new act and applaud the added emphasis placed on this. However, we are concerned that this emphasis on extra-judicial measures is more in rhetoric than it actually will amount to substantive change. Many of these programs are discretionary for the provinces; they are not mandatory. We would like to see these types of programs being mandatory.

We are also concerned that restorative justice would actually be beneficial to some offenders termed "violent." With the vilification of violent offenders in this bill, we would very much prefer to see restorative justice programs being applicable to youths who have guilty findings or who have allegations of violent offences. There has been an increase in schoolyard scuffles being termed violent offences. That is a serious concern.

We support again the John Howard Society idea that the bill should be amended to enable judicial discretion to invalidate charges when the police have failed to consider alternatives. We strongly believe that youth should be represented on youth justice committees.

That goes, again, with YouCAN's youth focus. It is important that a youth justice committee does not turn into another venue where youth are silenced. It is important that they have some input into that process as well.

With respect to sentencing, some of the most profound changes in the youth criminal justice bill are in the sentencing clause. We applaud the articulation of explicit principles. That is important. Clearly, this is an attempt to reduce the over-reliance on custody as a sentencing option. We applaud that.

As we have said before, we have noticed in research that the most effective interventions for youth occur outside of custodial facilities. It is very important that that actually is put into action

De façon plus précise, nous avons des inquiétudes au sujet de la connotation négative qu'a l'expression «infractions graves avec violence» et du recours accru aux peines réservées aux adultes. Le résumé législatif prévoit une augmentation du nombre de jeunes qui seront jugés comme des adultes. Je sais que ce résumé n'a aucune valeur juridique, mais j'estime qu'il s'agit d'une interprétation juste du texte de loi.

Il y aura plus de jeunes qui seront jugés comme des adultes et qui seront incarcérés dans des établissements pour adultes. C'est un sujet qui nous préoccupe, et qui inquiète également les défenseurs des droits des jeunes. Nous nous entendons sur ce point. Nous sommes également très inquiets du fait qu'un plus grand nombre de jeunes pourront, dès l'âge de 14 ans, être jugés comme des adultes.

D'après la John Howard Society, le Canada incarcère un trop grand nombre de jeunes. Nous félicitons les auteurs du projet de loi d'avoir tenu compte de cette réalité.

Nous sommes favorables à l'importance accrue et à l'ampleur accordées aux mesures extrajudiciaires dans la nouvelle loi. Toutefois, nous nous demandons si cela se traduira par des changements concrets. Les provinces conservent le pouvoir discrétionnaire qu'elles possèdent à l'égard de bon nombre des programmes qu'elles décident de mettre en oeuvre. Or, nous aimerions qu'elles soient tenues de mettre en place de tels programmes.

Nous craignons également que les jeunes délinquants qualifiés de «violents» bénéficient de peines fondées sur la justice réparatrice. Comme le projet de loi a pour effet de punir les contrevenants violents, nous préférierions que les jeunes reconnus coupables d'infractions violentes ou qui auraient prétendument commis des infractions violentes aient accès aux programmes fondés sur la justice réparatrice. On assimile de plus en plus les agressions dans les cours d'école à des infractions violentes. Cette situation nous préoccupe beaucoup.

Nous appuyons la recommandation de la John Howard Society qui propose que le projet de loi soit modifié pour permettre à un tribunal d'annuler les accusations de la police lorsque celle-ci a négligé d'envisager des solutions de rechange. Nous sommes convaincus que les jeunes devraient être représentés au sein des comités de justice pour les jeunes.

Encore une fois, en tant qu'organisme de jeunes, nous estimons qu'il est important que les comités de justice pour les jeunes ne constituent pas une autre façon de bâillonner les jeunes. Il est important qu'ils aient leur mot à dire au sujet de ce processus.

Pour ce qui est des peines, c'est à ce chapitre que l'on retrouve certains des changements les plus profonds qui caractérisent le système de justice pénale pour les adolescents. Nous applaudissons au fait que les principes sont clairement énoncés. Il s'agit là d'un facteur important. On tente manifestement de réduire le recours excessif à la mise sous garde des jeunes, initiative à laquelle nous sommes favorables.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les études montrent que les interventions les plus efficaces auprès des jeunes sont appliquées à l'extérieur des établissements de garde. Il est

and that the law as lived actually reflects that desired change to the reduction of custody of youth.

We applaud the procedural change in terms of moving it from transfer hearing to an adult sentencing. That is an excellent change in terms of protecting the procedural rights of youth. However, we are very concerned that there actually will be more youth sentenced as adults and held with adults. That is in violation of the UN Convention on the Rights of the Child. Although Canada has filed a reservation to Article 37, it does not exculpate us morally from the treatment or the violence that youth suffer being held in adult facilities.

The sentencing regime is an improvement, but there is room for more improvement. In terms of publication of records and information, there is increased scope in the YCGA to publish records and information about youths who have been alleged to commit offences. We are opposed to that as well. Youth should have their identities protected.

With respect finally to legal representation, clause 25 of the proposed legislation offers the provinces discretion to be reimbursed for legal fees of legal aid lawyers by the parents of youths who have been charged. We see that as a fundamental problem with the bill. It will do two things: First, it will create a conflict of interest such that the parents are actually paying for the lawyers. Then, the lawyers will have trouble representing the needs of the youth, specifically, which may not coincide with the parents. Second, we will see more and more youths as un-represented litigants in youth court. They already have trouble understanding the processes. To have them without legal representation is a fundamental problem. With that, I will turn it over to Mr. Farthing.

Mr. David Farthing, Executive Director, Youth Canada Association: Honourable senators, we are here to echo the voice of youth in Canada as best as we possibly can. Canadian youth are probably the most diverse group of young people anywhere in the world. We, as an organization, have learned one thing from this exercise that I am presenting to the House of Commons Standing Committee on Justice and to you in this committee: We need to do more to try to hear from the young people, mainstream and non-mainstream, within our networks to engage them on these issues and to listen to what they have to say.

I would like to commend the Department of Justice because they have done an incredible job — perhaps a better job than ever — in creating this bill and in consulting with young people from many diverse groups. In Canada, we need to look at doing a better job in the future and we need to get out there and not only listen to what young people have to say about the youth criminal justice system in Canada, but to try to educate them so that they are able to understand the system. Our training initiatives have taken me to different places. Young people on the one side might agree that we need more punitive approaches without really understanding restorative justice or reconciliation or the different things that will be enabled through this proposed legislation.

essentiel que de telles mesures soient mises en application et que la loi reflète l'objectif de réduction de la mise sous garde.

Nous sommes également favorables au changement procédural qui concerne l'audition de transfert. Il s'agit là d'une excellente mesure qui vise à protéger les droits en matière de procédure des jeunes. Toutefois, nous craignons qu'un plus grand nombre de jeunes soient jugés comme adultes et détenus avec des adultes, geste qui enfreint la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Bien que le Canada ait émis une réserve à l'égard de l'article 37 de la Convention, rien n'excuse, d'un point de vue moral, le traitement ou la violence que subissent les jeunes détenus dans des établissements pour adultes.

Le régime de la détermination de la peine a été amélioré, mais il y a encore place pour l'amélioration. Pour ce qui est de la publication des dossiers et de la confidentialité des renseignements, la LSJRA ouvre davantage la porte à la publication de dossiers et d'information au sujet de jeunes qui ont présumément commis des infractions. Nous nous élevons également contre cela. Il faut que l'identité de ces jeunes soit protégée.

Enfin, en ce qui a trait à la représentation juridique, l'article 25 du projet de loi laisse aux provinces le pouvoir discrétionnaire de recouvrer auprès des père et mère le montant des honoraires versés à l'avocat de l'aide juridique qui représente un jeune inculpé. Pour nous, c'est un problème fondamental. Cette disposition a deux effets: premièrement, elle crée un conflit d'intérêts puisque les parents se trouvent à payer pour l'avocat. Il s'ensuit que l'avocat peut avoir du mal à faire droit aux besoins du jeune, plus particulièrement lorsque ceux-ci ne coïncident pas avec ceux des parents. Deuxièmement, il y aura de plus en plus de jeunes sous-représentés au tribunal pour adolescents. Ceux-ci ont déjà du mal à comprendre les procédures. S'ils sont privés des services d'un avocat, c'est un problème fondamental. Sur ce, je vais donner la parole à M. Farthing.

M. David Farthing, directeur exécutif, Youth Canada Association: Honorables sénateurs, nous sommes ici pour faire écho à la voix des jeunes au Canada du mieux que nous le pouvons. Les jeunes Canadiens représentent sans doute le groupe le plus diversifié de jeunes n'importe où dans le monde. En tant qu'organisation, il y a une chose que nous avons apprise à la suite de l'exercice de consultation que je vais présenter au Comité permanent de la justice de la Chambre des communes et à votre comité. Nous devons faire davantage pour être à l'écoute des jeunes, conventionnels et marginaux, afin de les sonder sur diverses questions et écouter ce qu'ils ont à dire.

Je tiens à féliciter le ministère de la Justice qui a fait un travail incroyable — peut-être le meilleur jusqu'ici — dans le cours de l'élaboration de projets de loi, lorsqu'il a consulté des jeunes de multiples groupes divers. Au Canada, nous avons encore du pain sur la planche pour l'avenir. Nous devons non seulement écouter ce que les jeunes ont à dire au sujet du système de justice pénale pour les adolescents au Canada, mais nous devons également essayer de les éduquer pour qu'ils comprennent mieux ce système. Nos initiatives de formation nous ont amenés à divers endroits. Il se peut que des jeunes conviennent qu'une approche plus répressive s'impose et cela parce qu'ils ne comprennent pas vraiment les principes de justice réparatrice, la réconciliation ou

The language is not there — it is not part of the youth culture to look at the restorative ways to justice. Much work can be done in that area.

Two issues need to be resolved in Canada for young people. First, there are misconceptions held by the general public about the violence of youth and the crime rate. The public perception is out of control. I do not necessarily have a clear sense of how Canada will respond to this or begin to resolve some of those issues.

Second, youth are over-represented in our criminal justice system. There are many provisions in this bill to try alternative ways to divert youth from the criminal justice system. I do not have a clear sense of what Canada will do to decrease the numbers of young people that we incarcerate, through prevention and alternative ways of looking at justice.

I find it amazing that whether I am talking with people from youth-serving agencies or talking with people from government agencies, it seems that the issue of youth engagement is huge. From everyone I hear the same question: How do we engage young people, and how do we better respond to the needs of young people? One of the biggest challenges I see for our organization, YouCAN, for the Government of Canada, and for other amazing groups such as the National Youth in Care Network and children's advocacy groups, is how to develop in young people, the same type of passion that you might see in youth working in the environmental movement.

I see many youth involved in policy questions, and they know what is happening in the international environmental movement. They know the good, the bad and the ugly because they are engaged. I do not see that same kind of thing here in Canada. I do not see necessarily as many groups of young people moving in circles and talking about policy issues.

The next 10 years will be important for this bill if it is enacted. One of my passions is looking at a cooperative solution with government where everyone will work together to look at how we engage young people in the criminal justice system and develop the same kind of advocacy, respect and understanding that you might see in the environmental milieu.

Mr. Matthew Geigen-Miller, Director of Education and Communications, National Youth in Care Network: Honourable senators, I wish to enter a correction to your information: I am not the Executive Director, but rather I am the Director of Educations and Communications of the National Youth in Care Network.

National Youth in Care Network is an organization of young people who have direct personal experience. We are a membership organization of young people in government care from across Canada. By "in government care" we mean primarily young

d'autres dispositions qui seront concrétisés par le biais de cette mesure.

Cela ne fait pas partie de leur vocabulaire. La culture des adolescents ignore l'existence de la justice réparatrice. Il y a beaucoup de travail à faire dans ce domaine.

Dans l'intérêt des jeunes Canadiens, il faut régler deux problèmes. Premièrement, l'opinion publique a une fausse conception de la violence et du taux de criminalité chez les jeunes. La perception du public est à côté de la marque. Cela dit, je ne sais pas comment le Canada compte réagir ou s'y prendre pour trouver une ébauche de solution à ces problèmes.

Deuxièmement, les adolescents sont sur-représentés dans le système de justice pénale. Le projet de loi comporte de nombreuses dispositions visant à éviter que les jeunes relèvent du système de justice pénale. Là encore, je ne sais pas exactement ce que le gouvernement entend faire pour réduire le nombre de jeunes en détention, notamment grâce à la prévention et à la déjudiciarisation.

Une chose me frappe. Que je parle à des intervenants d'agences vouées à la défense des jeunes ou d'organismes gouvernementaux, il semble que la question de la participation des jeunes est au coeur de leurs préoccupations. De tous côtés, j'entends la même question: Comment aller chercher les jeunes, comment mieux répondre à leurs besoins? L'un des grands défis qui se posent pour notre organisation, YouCAN, pour le gouvernement du Canada et pour d'autres regroupements fantastiques comme le Réseau national des jeunes pris en charge et les groupes de défense des droits des enfants et des jeunes, c'est de susciter chez eux le même enthousiasme qui anime les jeunes militant dans le mouvement environnemental.

Je constate que de nombreux jeunes s'intéressent aux grands enjeux. Ils savent ce qui se passe dans le mouvement environnemental international. Ils en connaissent les aspects positifs et négatifs parce qu'ils sont impliqués. Je ne constate pas la même chose ici au Canada. Je ne vois pas nécessairement autant de groupes de jeunes qui se rencontrent pour parler des grands enjeux.

Les dix prochaines années seront importantes pour le projet de loi, s'il est adopté. Ce qui me passionne, c'est de trouver une solution axée sur la collaboration avec le gouvernement, une solution où tous les intervenants mettraient l'épaule à la roue pour trouver des moyens d'intéresser les jeunes au système de justice pénale et de développer chez eux l'adhésion, le respect et la compréhension que l'on constate dans les milieux de défense de l'environnement.

M. Matthew Geigen-Miller, directeur de l'éducation et des communications, Réseau national des jeunes pris en charge: Honorables sénateurs, je voudrais apporter un correctif: je ne suis pas directeur exécutif, mais plutôt directeur de l'éducation et des communications du Réseau national des jeunes pris en charge.

Le Réseau national des jeunes pris en charge est un organisme de jeunes ayant une expérience personnelle du système. Nous faisons partie d'une organisation de jeunes gens pris en charge par le gouvernement dans l'ensemble du Canada. Par là, nous

people who grew up in the child welfare system — child welfare foster homes and group homes, homes that they were taken into for reasons such as abuse, neglect and other problems in the family home.

Over the years, the definition of government care has expanded to include other forms of residential care, such as the young offender system and children of the mental health system.

My personal experience is in the young offenders system, certainly on either side of it. That has motivated me to be so active in the efforts to replace the Young Offenders Act.

I was in the young offender system in Ontario. I served a custodial sentence when I was a teenager. I served secured time, open time and probation. I got the whole works, first offence. I had an opportunity to experience the Young Offenders Act and the different processes that it prompted, at the best and at the worst.

I have experienced caring, supportive youth workers and a great therapeutic program, but I have also experienced abuse and beatings at the hands of prison guards and two months spent alone in a cell in isolation. I have experienced probation officers who were absent and were rotated frequently. I also experienced one with whom I connected and who was very supportive of me. I do have that perspective, and I have seen it all, although I have only been through it once. That is the perspective I speak from.

I also speak from the perspective of my travels for one year to various custody facilities so that I could talk to young offenders — people who are currently in facilities, or who have been — and getting their perspectives. We looked at what the re-integration needs of young people are, and we asked broader questions. That is where I am coming from.

If it were a choice between the bill as it stands and the Young Offenders Act, I would take Bill C-7. However, we do have an upper house and this bill, although it is very strong and contains many good things, merits some second thought.

There are a couple of key pieces. Certainly, I have not addressed all of my concerns or all of the things that I like, for that matter, in this brief, nor will I in my opening remarks. There are too many items — 200 clauses. Has anyone here read the whole thing?

Senator Joyal: Yes, I read it, I found it complex and I said so in the Senate.

Mr. Geigen-Miller: Thank you. I cannot deal with it all, but I will deal with a couple of key pieces. First, I will speak to the issue of minors being held in adult facilities such as provincial correctional centres and federal penitentiaries. That happens right now. There are not many of those institutions left — about seven or eight across Canada. It is not something that I understand

entendons surtout des jeunes qui ont grandi dans les organismes de protection de la jeunesse — foyers d'accueil et foyers collectifs, ou autres — où ils ont été placés parce qu'ils étaient maltraités, négligés ou en butte à d'autres problèmes dans leurs foyers.

Au fil des ans, la définition de prise en charge a été élargie pour englober d'autres formes de garde en établissement, comme les établissements pour les jeunes contrevenants et les enfants souffrant de troubles mentaux.

Personnellement, je connais tous les tenants et aboutissants du système pour les jeunes contrevenants. C'est ce qui m'a incité à faire des pieds et des mains pour remplacer la Loi sur les jeunes contrevenants.

Dans ma jeunesse, j'ai relevé du système pour les jeunes contrevenants en Ontario. J'ai purgé une peine carcérale lorsque j'étais adolescent. J'ai connu la garde fermée, la garde ouverte et la probation. J'ai donc connu toute la gamme, à ma première infraction. J'ai donc fait l'expérience de la Loi sur les jeunes contrevenants et des divers processus qu'elle enclenche, les meilleurs comme les pires.

J'ai rencontré des travailleurs auprès des jeunes compatissants et encourageants et j'ai participé à un programme thérapeutique fantastique. Cependant, j'ai aussi été maltraité et battu par des gardiens de prison et j'ai passé deux mois en isolement, seul dans une cellule. J'ai connu toute une brochette d'agents de probation qui étaient indifférents et qui changeaient fréquemment. J'ai en aussi connu un avec qui j'ai noué des liens et qui m'a énormément soutenu. J'ai donc cette perspective et j'ai tout vu, bien que je ne sois passé qu'une seule fois par le système. C'est donc en relation avec mon vécu que je m'exprime aujourd'hui.

Je peux aussi vous parler des visites que j'ai faites pendant un an dans divers établissements de garde dans le but de m'entretenir avec des jeunes contrevenants — des personnes qui y séjournent actuellement ou qui y ont séjourné — pour obtenir leurs commentaires. Nous avons examiné quels sont les besoins des jeunes en matière de réintégration et nous leur avons posé aussi des questions plus vastes. Voilà mes antécédents.

Si je devais choisir entre le projet de loi sous sa forme actuelle et la Loi sur les jeunes contrevenants, je choisirais le projet de loi C-7. Cependant, nous avons une Chambre haute et cette mesure, bien qu'elle soit très valable et qu'elle comporte un tas de bonnes choses, mérite une seconde réflexion.

Il y a certains éléments clés dont je veux parler. Chose certaine, je n'ai pas exprimé toutes mes préoccupations ni abordé tous les éléments dans mon mémoire et je ne le ferai pas non plus dans ma déclaration liminaire. La mesure est trop volumineuse: 200 articles. Quelqu'un ici a-t-il lu le projet de loi en entier?

Le sénateur Joyal: Oui, je l'ai tout lu et je l'ai trouvé complexe. D'ailleurs, je l'ai dit au Sénat.

M. Geigen-Miller: Merci. Je ne peux pas parler de tout, mais je m'attacherai à quelques dispositions clés. Premièrement, je m'attacherai au cas des mineurs incarcérés dans des établissements pour adultes comme les établissements correctionnels provinciaux et les pénitenciers fédéraux. Cela arrive à l'heure actuelle. Il ne reste pas tellement d'établissements comme ceux-là

should happen once Bill C-7 is enacted. There are safeguards that prevent it.

However, there is an exception that allows a young person under the age of 18 not to be held in a youth facility if it is deemed to be in his or her best interests, or if it would jeopardize anyone's safety. I would like to caution this committee that I come from the perspective of a group of young people who have had very bad things happen to us at the hands of government services. Those bad things were justified because it was supposed to be in our best interests.

I suggest to this committee that a door has been opened with that tiny little exception. That door will be used to an extent far greater than the people who drafted this bill anticipated.

The Chairman: Which clause of the bill are you speaking to?

Mr. Geigen-Miller: I am referring to clause 76(2), which speaks to a young person's committal to custody. That clause may be described by some as a "technical exception" — something that really is not intended to be used. It will be used.

Although the bill is strong in many ways, there are bits and pieces of it that, if put into the hands of people who do not share the intent of the government, could be very destructive. I think we know well that provincial and territorial governments have very different approaches. We can count on some of them to implement this bill minimally.

I would like to talk generally about the issue of presumptive offences. I am somewhat offended by the notion of a presumptive offence. I am offended by the notion of a person who is under the age of 18 being presumed to be treated as an adult. The notion that it is possible to presume that a 14- or 16-year old, in the context of a criminal offence, is older than they are is ridiculous. There is no evidence that it is a good thing to give adult sentences to children under the age of 18. There is no evidence that it is necessary.

The Chairman: Mr. Geigen-Miller, we are searching through the bill to ensure that we are looking at the same clause about which you speak. Are you looking at the definitions, are you?

Mr. Geigen-Miller: I was going off the top of my head, to be honest with you.

The Chairman: It would help us if you could refer to a specific clause, if you are referring to one.

Mr. Geigen-Miller: I will do my best.

Senator Joyal: On a point of order, Madam Chair, this bill is very complex. I am not the only one to have said it. This is not the only witness who has also said it. Yesterday, we had police chiefs telling us that this is a complex bill. To request from a witness who is not a lawyer to refer to specific clauses by number is unreasonable. We can sort it out after we have heard from the witnesses. Representatives from the Department of Justice are sitting behind us. They have provided notes to everyone giving

— sept ou huit dans tout le Canada. Et dès que le projet de loi C-7 sera adopté, je crois que cela ne se produira plus. Il y a des garanties qui empêchent cela.

Cependant, une exception permet qu'un jeune de moins de 18 ans ne soit pas détenu dans un établissement pour adolescents, si l'on juge que c'est dans son meilleur intérêt ou que la sécurité de quelqu'un pourrait être menacée. Je tiens à faire une mise en garde au comité: je fais partie d'un groupe de jeunes qui ont connu des situations très difficiles alors qu'ils relevaient des services gouvernementaux. Apparemment, ces situations étaient justifiées parce qu'on agissait dans notre meilleur intérêt.

Je signale au comité qu'on a ouvert une porte avec cette petite exception et l'on fera un usage beaucoup plus fréquent de cette porte que ne peuvent l'imaginer les concepteurs de la mesure.

Le président: De quel article du projet de loi parlez-vous?

M. Geigen-Miller: Je parle du paragraphe 76(2), qui porte sur le placement sous garde des jeunes. Certains qualifieront cet article d'«exception technique». Autrement dit, c'est une disposition qui n'est pas censée être utilisée fréquemment. Or, elle le sera.

Même si la mesure est solide à bien des égards, certaines dispositions, entre les mains de personnes qui ne partagent pas l'intention du gouvernement, risquent d'être très destructives. Nous savons pertinemment que les gouvernements des provinces et des territoires ont des approches très différentes. On peut être sûr que certains d'entre eux appliqueront le projet de loi de façon minimale.

Je voudrais parler de façon générale de l'application des dispositions relatives aux infractions désignées. Je m'offusque de cette notion d'une infraction désignée. Je m'élève contre le fait qu'une personne de moins de 18 ans puisse être assujettie aux dispositions relatives aux infractions désignées. L'idée qu'on puisse présumer qu'un jeune de plus de 14 ans mais d'au plus 16 ans est plus âgé qu'il ne l'est dans le contexte de l'application des dispositions relatives aux infractions désignées, est tout simplement ridicule. Rien ne prouve que ce soit une bonne chose d'appliquer des peines prévues pour les adultes à des jeunes de moins de 18 ans. Il n'y a aucune preuve que ce soit nécessaire.

La présidente: Monsieur Geigen-Miller, nous fouillons dans le projet de loi pour être sûrs que nous regardons bien la disposition dont vous parlez. Êtes-vous dans les définitions?

M. Geigen-Miller: Je parlais de mémoire, pour être franc.

La présidente: Il serait utile que vous nous renvoyiez à un article précis, si vous y faites référence.

M. Geigen-Miller: Je ferai de mon mieux.

Le sénateur Joyal: J'invoque le Règlement. Madame la présidente, le projet de loi est très complexe. Je ne suis pas le seul à l'avoir dit. Et le témoin n'est pas non plus le seul à l'avoir fait remarquer. Hier, les chefs de police nous ont dit la même chose. Exiger d'un témoin qui n'est pas avocat qu'il se réfère à des articles précis par numéro est déraisonnable. Nous pouvons débrouiller cela après avoir entendu les témoins. Des représentants du ministère de la Justice sont assis derrière nous. Ils ont fourni

testimony before the committee. We can make up our minds as to which part of the bill we need to address.

The Chairman: Your point is well made, senator. Thank you.

Mr. Geigen-Miller: We do know that a person can be presumed to be sentenced as an adult for certain offences anywhere from the age of 14 to 16, depending on the whims of the lieutenant governor of the province or territory. We know it is provided for in the bill.

I challenge the social scientists of the world to show how it is necessary to give someone an adult sentence to properly hold them accountable or to protect community safety. I do not believe that presumptive offences have anything to do with those two objectives, which appear to me to be central to the entire bill. It has to do with giving a little in order to make the entire bill more palatable to certain parts of the population so that other great things in the bill can be passed.

That is the kind of thing I would expect the House of Commons to do. I say that because that is the kind of thing I expect needs to be done in order to get something through the House of Commons. I also suggest and hope that that is why we have the Senate. We have an opportunity here to stand somewhat apart from the popular rhetoric of the day and to take leadership. I hope that this committee will bear that in mind.

The next issue I wish to address is the entire issue of the misuse of detention in custody. I refer to this in my brief. I mention one or two clauses of the bill.

First, I wish to point out that we fully embrace the remarks Ms Finlay made about clause 35 and referring people to the child welfare authorities. Often, that is from where they have come, and we are sending them back to a system that failed them. Nevertheless, I have stated in this brief that in combination I support clauses 29(1), 37 and 39(5) because I believe that they clearly state that we should not be using custody or detention as a substitute for some other social measure.

I sort of knew what child welfare services were before I was involved in the young offender system. However, I really learned about how child welfare worked when I was in jail because I was in jail with many people who were wards of the province. As wards of the province, it means that their parents are really the government and their parents had not taken care of them very well. If they had problems that were difficult expensive to solve, or if they were not very manageable or were perceived not to be likable, it was easy to dump them into the young offender system.

In fact, it is easy to facilitate that process because children in care are under such intense scrutiny of the state in the first place. The social service bureaucracy monitors them, tracks them and keeps records about them. Those are the functions social workers perform for quality assurance purposes, but there are other effects beyond that. Young people who are considered problematic in

des notes à quiconque comparaît devant le comité. Nous pouvons décider par la suite à quelle partie du projet de loi nous devons nous attacher.

La présidente: Vous avez raison, sénateur. Merci.

M. Geigen-Miller: Nous savons qu'une personne peut être passible d'une peine pour adulte à l'égard de certaines infractions entre l'âge de 14 ans et de 16 ans, selon le bon vouloir du lieutenant-gouverneur de la province ou du territoire. Cela est prévu dans la mesure.

Je mets au défi tous les sociologues du monde de démontrer qu'il peut être nécessaire d'imposer à un jeune une peine pour adulte pour le responsabiliser adéquatement ou protéger la sécurité de la collectivité. Je ne pense pas que les infractions désignées aient quoi que ce soit à voir avec ces deux objectifs, qui m'apparaissent cruciaux dans le projet de loi. C'est plutôt un effort pour faire avaler le projet de loi à certains éléments de la population pour que les autres éléments positifs de la mesure puissent être acceptés.

C'est le genre de chose à laquelle on s'attend de la part de la Chambre des communes. En effet, c'est le genre de compromis qu'il faut faire pour faire adopter un projet de loi à la Chambre des communes. Cela dit, c'est aussi pour cela que nous avons le Sénat. En l'occurrence, le Sénat a l'occasion de prendre du recul par rapport au discours populaire du jour et de faire preuve de leadership. J'espère que votre comité gardera cela à l'esprit.

Je voudrais maintenant parler de la mauvaise utilisation de la détention sous garde. D'ailleurs, j'y fais référence dans mon mémoire. Je mentionne aussi un ou deux articles précis du projet de loi.

Premièrement, nous souscrivons sans réserve à ce qu'a dit Mme Finlay au sujet de l'article 35 et des renvois aux services de protection de l'enfance. Souvent, c'est de là que viennent les jeunes et nous les renvoyons dans un système qui les a laissés tomber. Néanmoins, j'affirme dans mon mémoire appuyer les dispositions 29(1), 37 et 39(5) prises ensemble car j'estime qu'elles affirment clairement qu'on ne saurait utiliser la garde ou la détention comme substitut à d'autres mesures sociales.

J'avais une idée de ce qu'étaient les services de protection de l'enfance avant d'entrer dans le système applicable aux jeunes contrevenants. Cependant, j'ai vraiment appris comment fonctionnent ces services pendant mon séjour en prison car j'étais incarcéré avec beaucoup d'autres jeunes qui relevaient de la tutelle de la province. À ce titre, leurs parents étaient vraiment le gouvernement et ce dernier ne s'était pas très bien occupé d'eux. S'ils avaient des problèmes compliqués, coûteux à résoudre ou s'ils étaient réputés difficiles à gérer ou intraitables, il était facile pour les autorités de les renvoyer aux services pour jeunes contrevenants.

En fait, il est facile d'utiliser cette avenue car les enfants en tutelle font déjà l'objet d'une surveillance intense de la part de l'État. Les bureaucrates des services sociaux les surveillent et gardent des dossiers à leur sujet. Ce sont là des tâches qu'assument les travailleurs sociaux pour garantir l'assurance de la qualité, mais cela a d'autres effets. Les jeunes considérés

their experiences and care are driven by the system toward the young offender system. They are dumped there.

It is very good that there is some specific language in the bill that suggests that that should not be happening and that there is an explicit prohibition on using detention or a custodial sentence as what they call a “social measure.”

I certainly agree with what Ms. Finlay said. It would be great to go beyond that and talk about what we should be doing in place of using detention or custody as a social measure. As that area stands, it is adequate, although I certainly agree that we could go further.

I would like to talk about what I call the cycle of incarceration. I do not know if anyone has brought this to your attention yet. I always sort of knew about it but I really got a lot of detail on it when I was doing my tour of custody facilities across Canada.

The idea I would like to put to you is this. You get a kid who is sentenced to custody and also probation. A large number of people get a combination of custody and probation. They serve their custody time. They get out and have a probation officer. If something fairly minor happens — the kind of behaviour that would be considered fairly minor in a criminal context, and perhaps even normal in an adolescent context — that becomes criminal because it breaches a condition of probation. Breach of a condition of probation is a summary offence. You would not expect a large number of people to be serving time for breach-of-probation conditions. However, one in five kids in custody are spending time for administrative charges. My understanding is that it is an objective of this government through this bill to reduce that number significantly. It is a waste of everyone's tax dollars and it is ruining people's lives. It is an absolutely ridiculous, unnecessary and intrusive response to what are the sorts of normal mistakes that happen in the course of an adolescent's life. Whether a person is rehabilitated or not, they still might be an hour late for their curfew one night. That does not necessarily have any relationship to the objectives of the law.

I suggest that we get rid of the possibility of having a custodial sentence under this new law for failure to comply with a sentence or a disposition. The probation officers will not like this one bit. What they will say is we are undercutting all of their power and ability to protect the public and so on. My suggestion to you is that that is, at best, a gross misunderstanding of the situation. At worst, it is a blatant lie.

If a young person has done something serious enough, while on probation, that they should be receiving time, then there will be something to charge them for other than failure to comply with a sentence or disposition.

Senator Cools: Mr. Geigen-Miller is making is a very profound point. How does a young person get additional time for an administrative offence?

Mr. Geigen-Miller: I have never been charged with breach of probation. However, my understanding is that probation officers can cause charges to be brought against a young person for

comme «à problème» d'après leur expérience sont acheminés vers les services aux jeunes contrevenants. Ils y sont abandonnés.

Il est bon que le projet de loi stipule clairement que cela ne devrait pas se produire et comporte une interdiction explicite concernant le recours à la détention ou à la garde en guise de «mesures sociales», comme on le dit.

Je suis d'accord avec les propos de Mme Finlay. Il serait formidable de pouvoir aller plus loin et de discuter de ce que nous devrions faire au lieu d'utiliser la détention ou la garde comme mesure sociale. La formulation actuelle est adéquate, mais je conviens assurément que nous pourrions aller plus loin.

Parlons maintenant du cycle de l'incarcération. Je ne sais pas si quiconque a attiré votre attention là-dessus. J'ai toujours été au courant, mais j'en ai appris beaucoup à l'occasion de ma tournée des établissements de garde d'un bout à l'autre du Canada.

Je voudrais vous communiquer cette idée. Prenons le cas d'un jeune à qui l'on impose un placement sous garde et une probation. Il arrive à bien des gens de se voir imposer ce double volet. Ils purgent leur période de détention. Ils sortent et on leur assigne un agent de probation. Si un incident mineur se produit — un comportement qui serait considéré insignifiant dans un contexte pénal et peut-être même normal dans le contexte de l'adolescence — devient criminel parce qu'il viole une condition de la probation. Toute violation d'une condition de la probation est une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. On ne s'attendrait pas à ce qu'un grand nombre de personnes purgent des peines pour avoir violé les conditions de leur probation. Cependant, un jeune sur cinq sous garde y est pour des infractions de nature administrative. J'ai cru comprendre que par le biais de la mesure à l'étude, le gouvernement vise à réduire sensiblement ce nombre. C'est un gaspillage de l'argent des contribuables et cela ruine la vie des jeunes touchés. C'est une réponse absolument ridicule, inutile et répressive face à des erreurs normales que font souvent les adolescents. Qu'une personne puisse être réhabilitée ou non, il peut lui arriver d'outrepasser son couvre-feu d'une heure. Cela n'a pas nécessairement grand-chose à voir avec les objectifs de la loi.

Je propose qu'aux termes de cette nouvelle loi, il ne soit plus possible d'imposer une peine carcérale pour une violation des termes de la peine ou de la probation. Cela ne plaira guère aux agents de probation. Ils vont dire que nous compromettons leur pouvoir et leur capacité de protéger le public. À mon avis, c'est, au mieux, une méprise grossière et, au pire, un mensonge flagrant.

Un jeune qui commet un délit sérieux au cours de sa période de probation devrait se voir imposer une peine correspondante; à ce moment-là, on pourra l'inculper de quelque chose d'autre que d'avoir transgressé une condition de sa peine ou de sa probation.

Le sénateur Cools: M. Geigen-Miller apporte un argument très profond. Comment se fait-il qu'un jeune se voit imposer une prolongation de peine pour une infraction de nature administrative?

M. Geigen-Miller: On ne m'a jamais inculqué de violation de ma probation. Cependant, je crois savoir que les agents de probation peuvent faire en sorte qu'un jeune soit inculqué pour

breaching a probation condition. It is their job to monitor compliance with the conditions of a probation order. They can cause charges to be brought.

A large number of young people of plead guilty to these charges because they do not believe they can be beaten. Frankly, they are probably right. It is a young person's word against a probation officer. Who will win?

I do not know what the acquittal rate or guilty finding rate are. There certainly are a large number of young people in custody currently who are in custody because they got out of jail and something happened. They made a mistake but not one that warranted such an intrusive response as further custody time.

I was talking to some kids in one jail. They told me that the probation officer in their small town would drive around at curfew time looking for kids who are out five minutes past curfew. To be quite frank, even as an advocate for children and their voice, I did not believe them. I come from a city and I could not imagine such a thing.

Another group of youth told me the same thing in a different focus group in the same facility. There was no chance that they could have had a chance to talk to each other. Another group of youth told me the same thing in another province. It happens. It is absurd. We have probation officers who are abusing this power. It does need to be undercut.

I would like to talk about is privacy and stigmatization of young people and the relationship between publication of records and giving records to other people in authority and rehabilitation for young people.

We can all understand how difficult it would be to have our picture or name on the evening news for an offence that we have committed. It is not a good thing. There are people who would argue that that is a natural consequence of committing a criminal act. There is another group of us who would argue that it is not a natural consequence because young people are more vulnerable and are entitled to greater protections.

I am happy with the parts of the bill that say that the name cannot be published. I am unhappy with the parts that say that this is the exception. I do not see why there should be an exception.

The main thing that I want to talk about today is school boards. I understand that you have heard from the educators. They have come to talk to you.

I have dealt often with educators. I have to the Canadian School Boards Association meetings two years in a row. I spoke to administrators, school board trustees and other such people. They were looking for was more information.

non-respect des conditions de sa probation. C'est à eux qu'il appartient de vérifier l'observance des conditions d'une ordonnance de probation. Ils peuvent donc demander que des accusations soient portées.

Un grand nombre de jeunes plaident coupable à ces accusations parce qu'ils pensent qu'il est vain d'essayer de les contester. Franchement, ils ont sans doute raison puisque c'est la parole d'un jeune contre celle d'un agent de probation. Qui va gagner en pareil cas?

J'ignore quel est le taux d'acquittement ou de verdict de culpabilité. Chose certaine, un grand nombre de jeunes sous garde à l'heure actuelle y sont parce qu'à leur sortie de prison, ils ont fait une gaffe. Ils ont fait une erreur, mais ce n'est pas une erreur qui justifie une réponse aussi répressive qu'une prolongation de leur période de détention.

Dans une conversation avec des jeunes en détention, ils m'ont dit que l'agent de probation de leur petite ville circulait en voiture à l'heure du couvre-feu en quête de jeunes qui l'auraient raté de cinq minutes. Pour être honnête, même moi qui me porte à la défense des enfants et qui suis leur porte-parole, je ne les ai pas crus. Je viens d'une ville et je ne pouvais pas imaginer une chose pareille.

Un autre groupe de jeunes participant à un groupe de discussion différent mais dans le même établissement m'a raconté la même chose. Il leur aurait été impossible de communiquer les uns avec les autres. Un autre groupe de jeunes m'a raconté la même histoire dans une autre province. Ce genre de chose arrive. C'est absurde. En l'occurrence, les agents de probation font un usage abusif de leur pouvoir. Il faut que cela cesse.

Je voudrais maintenant parler de la confidentialité, de la stigmatisation des jeunes et du rapport entre la publication des dossiers et la communication d'information confidentielle à des figures d'autorité et la réinsertion sociale des jeunes.

Nous comprenons tous à quel point il serait difficile de voir notre nom ou notre photo diffusés aux actualités du soir pour une infraction que nous avons commise. D'après certains, cela fait partie des conséquences naturelles liées au fait d'avoir commis une infraction pénale. D'autres font valoir que ce n'est pas là une conséquence naturelle puisque les jeunes sont plus vulnérables et qu'ils ont droit à une plus grande protection.

J'accueille avec joie les parties du projet de loi où il est précisé que le nom du jeune ne peut être publié. Cependant, j'accepte moins bien les parties où l'on dit que c'est l'exception. Je ne vois pas pourquoi cela devrait être une exception.

À cet égard, je veux vous parler surtout des conseils scolaires. Je crois savoir que vous avez entendu des éducateurs. Ils sont venus vous parler.

Je suis souvent en contact avec des éducateurs. J'ai participé deux années de suite aux réunions de l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires. J'ai parlé à des administrateurs, à des commissaires d'école et à des intervenants du milieu. Tous voulaient davantage d'information.

I was delivering workshops among them and talking about how children and child welfare care are not doing well in the school system and the reasons for that. They said that they need more information. I asked what that had to do with anything. They also said that they need the power to determine the education tax levels. Again, I asked what does that have to do with how children in foster care do in the school system?

I do not think that it has anything to do with it. I can assure you that the educators will always want more information and will always want more control over taxes and their revenues. However, that does not have a lot to do with what I was talking about at their conferences or with this bill.

They will use that information this ways that are quite contrary to the spirit of this bill, I believe, because that is what they do with information about kids in foster care. They use it to stigmatize, to label, to blame, to scapegoat and to deny admission into a school in the first place. It is disgusting.

There are many allegations from young people in foster care that teachers discriminate against them. It would be nearly impossible to prove whether that is the case. I would suggest that there is a significant amount of concern about one group of vulnerable children. We should be concerned about arming the same group of professionals with more information about another group that really needs a second chance.

I would suggest to you that there is no risk presented by failing to provide that information to the school boards. If you take a look at all of these freak shootings, I wonder if any of them had a youth court record. My guess would be no. Presence or absence of a youth court record will not determine whether a young person will commit a dangerous offence in the school.

I look forward to your questions.

Ms Cherry Kingsley, Save the Children: Thank you for inviting me to come here and present information.

I will not talk about specific clauses of the bill. I want to talk about the young people with whom I work and some of their concerns with the bill and the system.

Recently, we did a cross-Canada consultation with young people in preparation for the UN Special Session on Children. Young people in Canada are most concerned about issues such as poverty, addiction, homelessness, and violence, abuse and exploitation perpetrated against children.

If you look at the histories and backgrounds of the young people incarcerated or involved in the young offender system, you will find that those issues are in many of the young people's background – things like poverty, addiction and abuse.

On the one hand, young people are asking their country, their government and their community leaders for help with some of these issues. On the other hand, you will find that the young people in the justice system have those issues in their background.

J'ai dirigé des ateliers pour eux et je leur ai expliqué comment il se fait que les enfants en tutelle ou relevant des services de protection de l'enfance ne réussissent pas aussi bien à l'école que les autres. Ils m'ont dit qu'ils avaient besoin de plus d'information. Je leur ai demandé quel rapport cela avait quoi que ce soit. Ils ont répondu qu'ils avaient besoin de pouvoir fixer les niveaux des taxes pour l'éducation. Encore une fois, je leur ai demandé ce que cela avait à voir avec la performance scolaire des enfants en foyer d'accueil.

Je ne pense pas que ça aie rien à voir avec cela. Je peux vous assurer que les éducateurs voudront toujours être plus informés et qu'ils voudront toujours avoir plus de contrôle sur les taxes et leurs revenus. Cependant, cela n'a pas grand-chose à voir avec ce dont je parlais à leurs conférences, ni avec ce projet de loi.

Ils utiliseront l'information de manière tout à fait contraire à l'esprit de ce projet de loi, je pense, parce que c'est ce qu'ils font de l'information sur les enfants en famille d'accueil. Ils l'utilisent pour, d'emblée, stigmatiser, étiqueter, blâmer, trouver des boucs émissaires et refuser l'admission dans les écoles. C'est parfaitement répugnant.

Il y a beaucoup de jeunes vivant en famille d'accueil qui disent que les enseignants font preuve de discrimination à leur égard. Ce serait à peu près impossible à prouver. Je dirais qu'il y a beaucoup d'inquiétude relativement à un groupe d'enfants vulnérables. Nous devrions faire attention à ne pas armer le même groupe de professionnels de plus d'information sur un autre groupe qui a vraiment besoin d'une seconde chance.

Je vous dirais qu'il n'y a pas de risque reconnu à ne pas fournir cette information aux commissions scolaires. Il n'y a qu'à penser à toutes ces fusillades bizarres, je ne pense pas qu'aucun de leurs auteurs avait un dossier de délinquance juvénile. Je pourrais le parier. L'existence ou non d'un dossier criminel ne détermine pas si un adolescent commettra des infractions dangereuses à l'école.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

Mme Cherry Kingsley, Aide à l'enfance: Merci de m'avoir invitée à venir vous donner de l'information.

Je ne parlerai pas de dispositions spécifiques du projet de loi. J'aimerais parler des jeunes avec qui je travaille et de certaines de leurs préoccupations relativement au projet de loi et au système.

Récemment, nous avons consulté des jeunes de tout le Canada en vue de la séance spéciale des Nations Unies sur les enfants. Les jeunes du Canada se préoccupent surtout de problèmes comme la pauvreté, la toxicomanie, la clochardise et la violence, les mauvais traitements et l'exploitation dont les enfants sont les victimes.

Il n'y a qu'à voir le contexte de vie et les antécédents des jeunes détenus ou délinquants juvéniles, vous verrez qu'ils sont beaucoup à avoir connu ces problèmes — comme la pauvreté, la toxicomanie et la violence.

D'un côté, les jeunes demandent aux dirigeants de leur pays, de leur gouvernement et de leur communauté de l'aide pour régler ces problèmes. De l'autre côté, vous verrez que les jeunes qui sont dans le système judiciaire ont vécu de tels problèmes.

The young people that I specifically work with are street involved. They are in the sex trade. Many of them are homeless and have long histories of violence and abuse in their life. These young people are concerned because they are typically criminalized.

The criminal system is usually the only place in which they find any intervention. For example, 1,100 requests came out of Vancouver for treatment for addiction and detoxification. Vancouver, because of the resources, could meet 200 of those requests. That means that 900 children facing addiction are asking for help, and they are not getting it. Some of them are dying, and others are being criminalized.

We must really decide as a country if that is where we want to put all of our resources for children. Do we want our only intervention to happen through courts and through custody centres?

Many police officers say that they must intervene. They have to use the law because they want to save that young person's life. Providing treatment would cost less and will be more effective.

I will never understand why we criminalize young people in the sex trade. I do not know why in the Criminal Code says that you cannot purchase young people for sex, but on the other hand, we criminalize them. Again, police will often say that they use the law because they are trying to save people's lives.

Young people are begging for housing, begging for exit programs, and we have no exit programs in Canada. It astounds me. The public perception is that there is a vast array of services and that young people are refusing all of them. That is not the case. We do not have services for young people in the sex trade.

We must look at the activities for which young people are criminalized. They are exploited in the drug trade. The drug trade is a multi-billion dollar industry, typically at the street level and built on children's backs. The drug trade flourishes with children in communities that are impoverished and besieged by exploitation.

Children are not the ones living it up or profiting. There are many motivations to bring children into the drug trade or sex trade. Typically, it is just an extension of the violence, abuse and exploitation that they are already facing in their lives.

Most young people are concerned that although there are principles laid out in the youth justice renewal bill, they still feel like they will be further punished, criminalized, and institutionalized for things over which they have no control. At the same time, they are asking for help.

Where governments and custody centres cannot criminalize in an above-board way, we are building things called "secure care" and taking away all of their basic human rights. B.C., Alberta and Ontario are at various stages of developing secure care. Those

Les jeunes avec qui je travaille connaissent bien la rue. Ils participent au commerce du sexe. Beaucoup sont sans abri et ont longtemps subi la violence et les mauvais traitements. Ces jeunes s'inquiètent parce qu'ils sont généralement criminalisés.

Le système pénal est généralement le seul qui permette une certaine intervention. Par exemple, Vancouver a reçu 1 100 demandes de traitement pour la toxicomanie et de désintoxication. La ville ne peut, avec ses ressources, répondre qu'à 200 de ces demandes. Cela signifie que 9 000 enfants intoxiqués demandent de l'aide et ne l'obtiennent pas. Certains meurent, et d'autres sont criminalisés.

Nous devons vraiment décider, en tant que pays, si c'est là où nous voulons mettre toutes les ressources dont nous disposons pour les enfants. Voulons-nous que les tribunaux et les centres de placement sous garde soient notre seul moyen d'intervention?

Beaucoup d'agents de police disent qu'il leur faut intervenir. Ils doivent recourir à la loi parce qu'ils veulent sauver la vie d'un adolescent. Il serait moins coûteux et plus efficace d'offrir un traitement.

Je ne comprendrai jamais pourquoi nous criminalisons les adolescents qui participent au commerce du sexe. Je ne sais pas pourquoi le Code criminel dit qu'on ne peut acheter les services sexuels d'un adolescent tandis que, d'un autre côté, nous les criminalisons. Là encore, les policiers diront souvent qu'ils appliquent la loi parce qu'ils essaient de sauver des vies.

Les adolescents nous supplient de leur fournir un toit et des programmes de retrait, et nous n'en avons pas au Canada. J'en suis stupéfié. Le public croit qu'il existe une vaste gamme de services et que les adolescents les refusent en bloc. Ce n'est pas vrai. Nous n'avons pas de services pour les jeunes qui participent au commerce du sexe.

Nous devons examiner les activités des jeunes qui sont criminalisées. Ils sont exploités par le marché des drogues. Le commerce de la drogue est une industrie qui rapporte des milliards de dollars, généralement au niveau de la rue et sur le dos des enfants. Le commerce de la drogue s'épanouit aux dépens des enfants des communautés appauvries et assiégées par l'exploitation.

Ce ne sont pas les enfants qui en profitent. Il y a de nombreuses raisons d'amener les enfants dans le commerce de la drogue ou du sexe. Généralement, ce n'est que le prolongement de la violence, des mauvais traitements et de l'exploitation qu'ils subissent déjà dans leur vie.

La plupart des jeunes s'inquiètent du fait que, bien que le projet de loi sur le renouvellement du système de justice pour les jeunes comporte certains principes, ils ont encore l'impression qu'ils continueront d'être punis, criminalisés et institutionnalisés pour des choses sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle. En même temps, ils demandent de l'aide.

Là où les gouvernements et les centres de mise sous garde ne peuvent pas criminaliser d'une façon franche et loyale, nous créons ce que nous appelons les «soins en milieu surveillé» et nous les privons de leurs droits fondamentaux. La Colombie-

centres allow for forced medical examinations and treatment. They limit the contact that young people can have with families and community leaders. It is not required that the children have any legal representation or even hearings for several days after being apprehended.

As well, the assessment is based on appearance and the hour to which they stay out at night. That is how people make these assessments about who is apprehended. It is gender-based, meaning that although the law allows for people who buy children to be apprehended and arrested, and even boys who are being sexually exploited to be apprehended, typically the law is focussed on the girls and what they look like, how they are dressed and where they are at night.

The other thing that young people said is that sometimes they are abused or addicted and they are begging for services. They are then put into custody, and there is an assumption that assault or rape or abuse is part of their sentence. Sometimes they will be abused while in custody either by other young people or by the staff. It is just assumed that that is part of the sentence, to deal with violence and abuse in a custody setting.

We share many of the concerns that Ms Finlay and Mr. Geigen-Miller mentioned. I did not put together a paper, but I will get one to you for distribution.

We are asking for tangible services for young people who are vulnerable. We know there is enough information about who in our society is vulnerable, and yet we are not addressing any of their needs.

I would ask that when you are negotiating with provinces and when you are looking at implementing this bill, although it says so in the principles, there must be some way to monitor children to ensure that, if we punish children for the crimes they commit, we protect them also.

I was thinking about the Persons Case and how years ago women were subject to the pains and penalties but not the rights and privileges. That is often the state of children in Canada: subject to the pains and penalties but not the rights and privileges. I ask that we try to address that.

The Chairman: I can assure you that although this committee in the Senate has nothing to do with implementing a law, there are representatives of the Department of Justice sitting in this room. I am sure they have been taking notes.

Ms Jaremko: Madam Chair, I apologize, I must leave to be at a meeting this afternoon in Kingston. Thank you very much for your time. My colleagues will take questions from you.

Britannique, l'Alberta et l'Ontario sont à diverses étapes d'avancement du développement des centres de soins en milieu surveillé. Ces centres permettent de procéder à un examen médical et au traitement forcé des jeunes. Ils limitent les contacts que peuvent avoir les adolescents avec leurs familles et les dirigeants de leurs communautés. Il n'est pas exigé que les enfants soient représentés par un avocat et ils peuvent attendre une audience plusieurs jours après leur arrestation.

De plus, l'évaluation est fondée sur l'apparence et l'heure à laquelle ils restent dehors la nuit. C'est ainsi que les gens évaluent qui doit être appréhendé. C'est fondé sur le sexe, ce qui signifie que bien que la loi permette l'arrestation des gens qui achètent les enfants, et même des garçons qui sont exploités sexuellement, généralement, la loi est axée sur les filles et leur aspect physique, leur habillement et l'endroit où elles se trouvent la nuit.

L'autre chose que disent les adolescents c'est que, parfois, ils subissent des mauvais traitements ou qu'ils sont toxicomanes et ils supplient pour recevoir des services. Ils sont alors mis sous garde et l'on tient pour acquis que l'agression, le viol ou la violence fait partie de leur sanction. Parfois, ils subissent des mauvais traitements alors même qu'ils sont détenus, aux mains d'autres jeunes ou du personnel. On tient tout simplement pour acquis que cela fait partie de la condamnation, qu'ils doivent composer avec la violence et les mauvais traitements dans le milieu de détention.

Nous partageons beaucoup des préoccupations qu'ont exprimées Mme Finlay et M. Geigen-Miller. Je n'ai pas préparé de document, mais je vous en ferai parvenir un aux fins de distribution.

Nous demandons des services tangibles pour les adolescents vulnérables. Nous savons qu'il y a assez d'information sur qui, dans notre société, est vulnérable et pourtant, nous ne répondons à aucun de leurs besoins.

Je vous demande, lorsque vous négocierez avec les provinces et que vous songerez à faire entrer ce projet de loi en vigueur, bien que cela soit prévu dans les principes, de prévoir un moyen de faire le suivi des enfants de manière à ce que, si nous les punissons pour les infractions qu'ils commettent, nous devons aussi les protéger.

Je pensais à l'affaire Persons, et à la façon dont, il y a des années, les femmes étaient soumises à la souffrance et aux châtiments mais où elles n'avaient aucun droit ni privilège. C'est souvent le cas des enfants du Canada: ils connaissent les souffrances et les châtiments, mais ils n'ont aucun droit ni aucun privilège. Je demande que nous essayions d'y remédier.

La présidente: Je peux vous assurer que, bien que ce comité du Sénat n'ait rien à voir avec l'entrée en vigueur d'une loi, il y a ici des représentants du ministère de la Justice. Je suis sûre qu'ils ont pris des notes.

Mme Jaremko: Madame la présidente, je m'excuse, je dois partir pour assister à une réunion cet après-midi à Kingston. Je vous remercie beaucoup de m'avoir accordé de votre temps. Mes collègues répondront à vos questions.

Senator Beaudoin: I have one general question. We have signed the treaty on the United Nations Convention on the Rights of the Child. We recognize in our country that young persons have rights and freedoms. This is stated in the preamble. Of course, I agree with that.

However, that is not good enough, obviously. What I would have preferred is an act to give effect to the United Nations Convention on the Rights of the Child. This is what we need in this country. I raised that matter before the Department of Justice and I will return to it later.

If there is no such act, the treaty does not become the law of the land. It is time that we understand that. It does not become the law of the land until it is implemented in a statute passed by the Parliament of Canada.

I am in favour of the convention; obviously, we are all in favour of it. I hear you with great interest. My impression is that you are not very satisfied that Bill C-7 gives effect to the treaty. This is my concern. It is my only concern.

I wish to know if you think this piece of legislation gives effect to the treaty that we have signed and that we are obliged to implement? After all, if we sign a treaty, we have the obligation to put it into force, because otherwise it is not useful. It is not the law at the federal level. It is not the law at the provincial level. This team is both federal and provincial. We must take that into account: federal, criminal law; provincial, family law.

Are you satisfied that we give effect to the convention? My impression is that you are not.

Ms Kingsley: I agree. It frustrates me that children sometimes have more rights and opportunities once they are in custody than prior to being in custody. That is really scary. I hear young people trying to get into custody just so that they can eat and have a place to live, and so that they can access basic human rights and services. That is frightening.

I have even known of young people getting sick so that health care will pick them up. They get AIDS or hepatitis just to get housing, because they have nothing. I do not think we acknowledge the plight of some of the children in our country: That around us children are being horribly abused, bought, sold and exploited. There is nothing there for them, no way to get help except through the custody system. We must talk about that at some point.

Mr. Paiement: Senator Pearson is a strong advocate of the Canadian Coalition on the Rights of Children. One of their objectives is to educate youth on conventions. Like most non-profit organizations, the real difficulty faced by that organization is serious cut-backs in terms of budgets.

Again, public education is paramount in terms of educating youth, in a language that is clear and specific to them. The best way to do that is by supporting youth organizations that work with

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question d'ordre général. Nous avons signé le traité de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Dans notre pays, nous reconnaissons des droits et libertés aux jeunes. C'est dans le préambule. Bien entendu, je suis d'accord.

Cependant, ce n'est pas assez, de toute évidence. J'aurais préféré une loi qui entérine la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. C'est ce dont a besoin notre pays. J'ai soulevé la question auprès du ministère de la Justice et je reviendrai à la charge plus tard.

Sans une telle loi, le traité ne devient pas la loi du pays. Il est grand temps que nous le comprenions enfin. Il ne devient pas loi du pays tant qu'il n'est pas entériné par une loi adoptée par le Parlement du Canada.

Je suis en faveur de la Convention; évidemment, nous le sommes tous. Je vous écoute avec un immense intérêt. J'ai l'impression que vous n'êtes pas très convaincus que le projet de loi C-7 entérine le traité. C'est ce qui m'inquiète. C'est ma seule inquiétude.

J'aimerais savoir si vous pensez que ce texte de loi entérine le traité que nous avons signé et que nous sommes tenus de mettre en vigueur? Après tout, si nous signons un traité, nous avons l'obligation de l'appliquer, parce qu'autrement c'est inutile. Ce n'est pas la loi au niveau fédéral. Ce n'est pas la loi au niveau provincial. Cette équipe est tant fédérale que provinciale. Nous devons en tenir compte: au fédéral, c'est la loi pénale; au provincial, c'est le droit de la famille.

Êtes-vous convaincus que nous entérinons la convention? J'ai l'impression que non.

Mme Kingsley: Je suis d'accord. Je suis frustrée de voir que, parfois, les enfants ont plus de droits et d'opportunités une fois qu'ils sont détenus qu'avant leur arrestation. C'est vraiment effrayant. J'entends des jeunes dire qu'ils essaient de se faire arrêter rien que pour pouvoir manger et avoir un toit, et pour avoir accès aux droits humains fondamentaux et aux services. C'est vraiment effrayant.

J'ai même connu des gens qui se sont rendus malades pour que le système de santé les prenne en charge. Ils ont le SIDA ou l'hépatite rien que pour avoir un toit, parce qu'ils n'ont rien. Je ne pense pas que nous reconnaissons les souffrances des enfants de notre pays; qu'il y a autour de nous des enfants qui sont horriblement maltraités, achetés, vendus et exploités. Il n'y a rien pour eux, aucun moyen d'obtenir de l'aide, si ce n'est par le biais du système de mise sous garde. Il faudra bien que nous en parlions.

M. Paiement: Le sénateur Pearson défend avec vigueur la Coalition canadienne pour les droits des enfants. L'un de leurs objectifs est d'informer les jeunes des conventions. Comme la plupart des organisations sont sans but lucratif, le grand problème, pour cette organisation, vient des importantes restrictions budgétaires.

Je le répète, l'éducation publique est indispensable à l'éducation des jeunes, dans un langage qui soit clair et adapté pour eux. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'appuyer les organismes de

youth and care, that work with youth in general — including mainstream youth — and give them the resources to reach out to youth. They know youth the best and they know their clientele. That is my only point.

Mr. Farthing: With regard to the provisions in this new criminal justice bill allowing for young people to be tried as adults at the age of 14, there are already young people under the age of 18 in the penitentiary system in Canada. It is a small number. If that number increases, I think it would infringe on the rights of young people in Canada to be tried as youth. My stance is that there be further analysis. I am sure the Department of Justice has strong arguments for why the legislation is proposed the way it is. Our gut instincts and our discussions with young people say that so many rights are already being infringed upon.

I will share with you a story. Several months ago I was training in a provincial correctional facility with Aboriginal young people. We started off the training on a very bad footing because one of the inmates spent the long weekend in what he called the “digger” — solitary confinement. We had to resolve this issue somewhat before we could even get to the training. By the time we finished, we had spent a lot of time talking about how to break the cycle of anger and how to deal with anger and conflict.

The consensus of those young people, moving out of that training, was that they could apply what we were sharing with them in the context of their relationships outside of the institution but not within it. If we are rehabilitating these young people, and if we are trying to give them the tools to succeed on the outside, not on the inside, my question is: Why are there so many barriers to them practising this in the institutions themselves?

There is much research to show that it has to do with the institutions, the system and the structure. Possibly it has to do with the macho attitude needed to protect the inmates. I do not completely understand it. It raised many questions and concerns, and it validated the fact that there are so many human rights violations. We need something to really enforce this and we need to give all groups, whether non-profit or governmental or other, to truly protect children.

Dr. Parker-Loewen: I wish to respond to the senator's question. Canada fails to meet its commitments on the UNCRC in many areas. The youth criminal justice process is one specific part of that. As an organization of children's advocates, we have a grave concern about that. As a nation, we need to have something in place federally where the issues of the UNCRC can be addressed in a comprehensive manner.

jeunesse qui travaillent avec les jeunes et s'occupent d'eux, ceux qui travaillent avec les jeunes en général — y compris avec les jeunes ordinaires. Ce sont eux qui connaissent le mieux les jeunes, et ils connaissent leur clientèle. C'est tout ce que j'avais à dire.

M. Farthing: En ce qui concerne les dispositions de ce nouveau projet de loi pénale qui permet que les jeunes soient jugés comme des adultes dès l'âge de 14 ans, il y a déjà des jeunes de moins de 18 ans dans le système pénitentiaire du Canada. Ils sont peu nombreux. Si leur nombre devait augmenter, je pense que ce serait une violation des droits des jeunes du Canada d'être jugés comme des délinquants juvéniles. À mon avis, il faudrait une analyse plus poussée. Je suis sûr que le ministère de la Justice a de très bonnes raisons de proposer la loi telle quelle l'est. Cependant, notre instinct et nos entretiens avec les jeunes nous disent qu'il y a déjà tellement de droits qui sont enfreints.

Je vais vous raconter une histoire. Il y a quelques mois, je donnais une formation dans un établissement correctionnel provincial, avec de jeunes Autochtones. Nous avons commencé la formation sur un très mauvais pied, parce que l'un des détenus passait la longue fin de semaine dans ce qu'il appelait «le trou» — l'isolement cellulaire. Nous avons dû résoudre en quelque sorte ce problème avant de pouvoir même commencer la formation. À la fin de la formation, nous avons passé beaucoup de temps à parler de moyens de rompre le cycle de la colère et de composer avec la colère et le conflit.

La conclusion générale de ces jeunes, à la fin de cette formation, est qu'ils pouvaient appliquer ce que nous leur enseignions dans le contexte de leurs relations en dehors de l'institution, mais pas en son sein. Si nous voulons réadapter ces jeunes gens, si nous essayons de leur donner les outils pour réussir à l'extérieur, et non pas à l'intérieur, la question que j'ai à poser est la suivante: pourquoi y a-t-il tant d'obstacles à ce qu'ils puissent mettre ceux-ci en pratique dans les institutions elles-mêmes?

Beaucoup de recherches révèlent un rapport entre les institutions, le système et la structure. Il se pourrait que cela ait rapport avec l'attitude de macho qu'il faut avoir pour protéger les détenus. Je ne le comprends pas tout à fait. J'ai soulevé beaucoup de questions et de préoccupations, et cela confirme le fait qu'il y a tellement de violations des droits de la personne. Nous avons besoin de quelque chose pour vraiment les soutenir et nous avons besoin de donner à tous les groupes, que ce soit des groupes sans but lucratif, gouvernementaux ou autres, les moyens de vraiment protéger les enfants.

Mme Parker-Loewen: J'aimerais répondre à la question du sénateur. Le Canada ne respecte pas ses engagements qui découlent de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, à bien des égards. Le processus de justice pénale pour les jeunes en est un élément spécifique. En tant qu'organisation de défense des droits des enfants, nous nous en inquiétons beaucoup. En tant que nation, nous devons prévoir un mécanisme au niveau fédéral, pour régler de façon exhaustive les questions qui se rapportent à cette convention.

We know that there has been a proposal put forth for a commissioner for Canada's children. We now have eight children's advocates provincially, however we still need something at a federal level. We would clearly support that — a commissioner or some kind of a body that could do this.

If we do not get the UNCRC into our domestic law, we still need a voice somewhere, so that the concerns of the UNCRC and other commitments that Canada has made to our nation's children can be addressed. It needs to be one that is very inclusive of young people themselves in the process, or in that body.

I agree with you completely that we do not have such a body in Canada, and it is an urgent issue for us. We are just giving lip service to the UNCRC if we do not put some meat behind it somewhere.

Senator Andreychuk: Picking up on that point, it seems there is a significant amount of education that needs to be done with lawyers, judges and the community at large to understand that ratifying a convention in Canada does not put it into our law. If we went across Canada to ask, after a federal government signs and ratifies a UN convention, we would find that there is a presumption on the part of Canadians that it has become part of our law, and yet it has not.

Until we bridge that gap, we will not be adhering to our commitments. The confusion stems partly because we hear so much about the Americans not ratifying, and then we talk about that and how we have ratified. However, when the Americans ratify, it is their national law; when we ratify, it is not our national law. It is time that we come clean on that and find a way to deliver what we claim internationally we will do. That is my point to the two advocates here.

Does this bill support more than the Young Offenders Act did? It has some fine new items that, in my opinion, clarify points and encourage more. However, when the Young Offenders Act was enacted, it was the same Department of Justice — perhaps different ministers — who said the Young Offenders Act would use custody as a last resort, not a first resort. Yet, I have heard around the table that there is a paucity of resources, and therefore, we seem to grab on to the court as a way of getting those resources.

Does the bill stand to have the same fate as the Young Offenders Act, if something is not done for the resource issue, as opposed to the framework, the mechanisms and the criminal process?

Nous savons qu'une proposition a été présentée au sujet de la désignation d'un commissaire de défense des droits des enfants du Canada. Nous avons maintenant huit organismes provinciaux qui sont les porte-parole des droits des enfants, mais il nous faut encore quelque chose au niveau fédéral. Nous devrions clairement appuyer cela — un commissaire ou un organe quelconque qui pourrait le faire.

Si nous n'intégrons pas la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans nos lois canadiennes, il nous faudra tout de même un porte-parole quelque part afin que les préoccupations relatives à la Convention et à d'autres engagements qu'a pris le Canada à l'égard des enfants du pays puissent être entendues. Il faut un processus, ou un organe qui englobe vraiment tous les jeunes.

Je suis tout à fait d'accord avec vous, il nous faut un tel organe au Canada, et c'est urgent. Toute réponse à la Convention ne sera que paroles en l'air si nous ne faisons rien de concret quelque part.

Le sénateur Andreychuk: Justement, à ce propos, il semble qu'il y ait vraiment besoin de faire l'éducation des avocats, des juges et de la communauté dans son ensemble pour qu'ils comprennent que le fait de ratifier une convention au Canada n'en fait pas une loi. Si nous allions partout au Canada demander aux gens ce qu'ils pensent de ce qui arrive après que le gouvernement du Canada ait signé et ratifié une convention des Nations Unies, nous verrions bien que les Canadiens sont tout à fait convaincus qu'elle devient partie intégrante de notre loi, et pourtant ce n'est pas le cas.

Tant que nous n'aurons pas comblé cette lacune, nous ne tiendrons pas nos engagements. La confusion vient en partie du fait que nous entendons tellement parler des Américains qui ne ratifient pas les conventions tandis que nous, nous le faisons. Cependant, lorsque les Américains ratifient une entente, elle devient partie intégrante de leur loi nationale; ce n'est pas le cas chez nous. Il est grand temps que nous disions toute la vérité et que nous trouvions un moyen de faire ce que nous affirmons au monde entier avoir l'intention de faire. C'est ce que je voulais dire aux deux porte-parole, ici.

Est-ce que ce projet de loi appuie la Convention plus que ne l'a fait la Loi sur les jeunes contrevenants? Il s'y trouve certains bons éléments qui, selon moi, clarifient certaines choses et sont plus encourageants. Cependant, lorsque la Loi sur les jeunes contrevenants est entrée en vigueur, c'est le même ministère de la Justice — peut-être des ministres différents — qui a dit que la mise sous garde serait un dernier recours, et non pas une première mesure avec la Loi sur les jeunes contrevenants. Cependant, nous avons entendu ici qu'il manque de ressources et, par conséquent, nous semblons nous rejeter sur le tribunal comme moyen d'obtenir ces ressources.

Est-ce que le projet de loi aura le même sort que la Loi sur les jeunes contrevenants, si rien n'est fait pour régler le problème des ressources, en ce qui concerne le cadre, les mécanismes et le processus pénal?

Ms Finlay: There is discretionary authority on the part of the provinces. The provinces, according to political will or availability of resources, will make determinations about the kind of care kids receive within the criminal justice system. In some provinces, because of their political agenda and because of the lack of community-based resources, kids are incarcerated. I am not talking only about Ontario, but I am talking about many provinces.

Resources are dwindling in the area of children's mental health or child welfare, but the numbers in need are increasing dramatically. We are seeing the nature of the problems that our youth are facing these days; neuro-developmental, housing, poverty and family life issues have escalated the number of children with very special needs. It is exactly these young people that we find in our young offender system. That is exactly the system that is the least equipped to deal with them.

The introduction of this bill, although it does speak to this issue by saying we are not here to provide services to kids with very special needs for mental health issues, by default kids gravitate to that system and will continue to do so until we do something about the broader system and begin speaking with our partners.

Mr. Paiement: I echo the sentiments of Ms Finlay. The real flaw in the bill is that the provinces can opt out. That is an issue. As well, there are \$200 million allocated under the youth criminal justice bill. In B.C. on the issue of mental health services and the special needs of vulnerable children, we can spend that easily in one Aboriginal community, for example. Again, pressure must be put on the National Crime Prevention Centre within the Department of Justice, which has been allocated further resources in the area of crime prevention.

We need to focus on existing services, and in particular on building the capacity of organizations such as the National Youth in Care Network, Save the Children and Advocacy Office to actually respond to the needs of children and youth, particularly those who are vulnerable.

For example, YouCAN has no core funding whatsoever. That is a serious issue for any new youth organization or any non-profit organization. Clearly, the government must assist us. We are willing to work in collaboration. For example, within the youth justice directorate, the definition in terms of the funding that we can apply for is very rare, unless we start-up, for example, an alternative measures program or an extra-judicial measures program. We need an organization with the capacity to deliver conflict resolution programs to youth. Without current funding, we are not able to address the need for conflict resolution programs at the community-based level.

Mme Finlay: Les provinces exercent une autorité discrétionnaire. Selon la volonté politique ou la disponibilité des ressources, elles détermineront ce qu'il adviendra des enfants dans le système de justice pénale. Dans certaines provinces, en raison de leur programme politique et parce qu'elles manquent de ressources communautaires, les enfants sont détenus. Je ne parle pas que de l'Ontario, mais de plusieurs provinces.

Les ressources se font rares dans le domaine de la santé mentale des enfants ou du bien-être des enfants, mais le nombre des enfants qui ont besoin d'aide monte en flèche. Nous observons la nature des problèmes que connaissent nos jeunes de nos jours: les troubles neurologiques du développement, l'hébergement, la pauvreté et les problèmes de vie familiale ont fait augmenter le nombre d'enfants qui ont des besoins très spéciaux. Ce sont ces jeunes-là même que nous retrouvons dans le système de délinquance juvénile. C'est justement le système qui est le moins équipé pour y faire face.

Avec l'introduction de ce projet de loi, bien qu'il parle de ce problème en disant que nous ne sommes pas là pour fournir des services aux enfants qui ont des besoins très spéciaux et des troubles mentaux, par défaut, les enfants gravitent autour de ce système et continueront de le faire jusqu'à ce qu'on fasse quelque chose dans le contexte plus général et qu'on commence à parler avec nos partenaires.

M. Paiement: Je me ferai l'écho des sentiments de Mme Finlay. Le véritable défaut de ce projet de loi est que les provinces ont le choix de ne pas participer. C'est un problème. De plus, le projet de loi sur la délinquance juvénile prévoit 200 millions de dollars. En Colombie-Britannique, avec le problème des services de santé mentale et des besoins spéciaux des enfants vulnérables, nous pourrions facilement dépenser cette somme rien que dans une communauté autochtone, par exemple. Je le répète, le ministère de la Justice doit exercer des pressions sur le Centre national de prévention du crime, qui a reçu des ressources financières supplémentaires pour la prévention du crime.

Il nous faut mettre l'accent sur les services actuels, et en particulier sur le renforcement des capacités des organisations comme le Réseau national des jeunes pris en charge, l'Association canadienne d'aide à l'enfance et l'organisme de pression pour pouvoir vraiment répondre aux besoins des enfants et des jeunes, particulièrement de ceux qui sont vulnérables.

Par exemple, YouCAN ne reçoit aucun financement de base. C'est un grave problème pour tout nouvel organisme de défense des droits des jeunes ou tout organisme sans but lucratif. Nettement, le gouvernement doit nous aider. Nous sommes prêts à collaborer. Par exemple, à la direction de la justice pour la jeunesse, la définition des possibilités de demande de financement est très limitée, à moins que nous lancions, par exemple, un programme de mesures de rechange ou un programme de mesures extrajudiciaires. Il nous faut une organisation capable d'offrir des programmes de résolution de conflit aux jeunes. Sans financement, nous ne pouvons pas combler les besoins de programmes communautaires de résolution de conflit.

Mr. Geigen-Miller: I will pick up the scraps now, but I do not want to repeat what anyone else has said. Everything everyone has said so far has been quite right. There is a relationship between provincial discretion and funding — these very short-sighted provincial governments would rather use jail and would rather opt out of the wonderful menu of extra-judicial sanctions. They do not want that. They want to go for the expensive custody stuff. If they were required to implement the extra-judicial sanctions that will keep young people who do not need to be in jail, out of jail, then perhaps we could re-direct some of those resources for the young people who are nevertheless going to enter the custody system. Of course, in general, there is a great need for services in the area of child welfare and various supports for at-risk families.

Certainly, within this piece of legislation, it would free up resources to take some of the provincial discretion out of the extra-judicial sanctions. They will spend less on custody, which will allow them to devote more dollars per person to ensure that people actually receive meaningful services and programs.

Ms Kingsley: Although the principle may be to try to keep more young people out of the justice system, there are three things that are challenging that principle. First, we are cutting services across this country, not just children's services, but also the services to vulnerable families. We are cutting services, programs and funding. We are making it very punitive, with Ontario demanding that individuals take literacy tests and drug tests. That is just one example. There are many situations where we are making services to vulnerable families and their children a kind of punitive, shameful system for people to access.

The second thing is attitude. People have an attitude that rights do not exist for children. I listened to a debate on public radio on hitting children. I was shocked. I could not believe it. It was not whether you should hit children, but how you should hit them. There was a church group discussing whether to hit children with sticks or belts on bare skin or over clothing. I could not understand that this debate was on public radio. To me, it seemed like a hate crime.

There was no other population that would be allowed to have that kind of debate. If you were discussing native people or women in that context, it would be a hate crime. You cannot talk like that on public radio to incite violence against people.

Children are the most vulnerable. People's attitudes are shocking.

When young people challenged the secure care legislation in Alberta, a member of the legislative assembly, because it was a charter challenge, said, "To hell with the charter." That is a member of a legislative assembly who is supposed to ensure that

M. Geigen-Miller: Je vais maintenant ramasser les restes, mais je ne veux pas répéter ce que les autres ont déjà dit. Tout ce que tout le monde a dit jusqu'ici est tout à fait vrai. Il y a un rapport entre la discrétion provinciale et le financement — ces gouvernements provinciaux imprévoyants préfèrent recourir à la prison et refuser d'appliquer la merveilleuse gamme des pénalités extrajudiciaires. Ils n'en veulent pas. Ils préfèrent se rejeter sur la très coûteuse mise sous garde. S'ils étaient obligés de mettre en oeuvre des pénalités extrajudiciaires qui empêchent l'emprisonnement de jeunes qui n'en ont pas besoin, peut-être pourrions-nous réorienter certaines de ces ressources sur les jeunes qui, malgré tout, entreront dans le système de détention. Bien entendu, en général, il y a un grand besoin de services dans les domaines du bien-être social pour les enfants et de divers soutiens pour les familles à risque.

Il est certain qu'avec ce projet de loi, des ressources seraient libérées si les provinces exerçaient leur discrétion pour appliquer les pénalités extrajudiciaires. Elles dépenseraient moins sur la détention, ce qui leur laissera plus d'argent par personne pour faire en sorte que les gens reçoivent vraiment des services et des programmes qui en valent la peine.

Mme Kingsley: Bien qu'en principe il s'agisse de favoriser la déjudiciarisation pour les jeunes, il y a trois problèmes à surmonter. Premièrement, partout au pays, les services sont réduits, non pas seulement dans le cas des enfants, mais aussi dans le cas des familles vulnérables. Nous réduisons les services, les programmes et le financement. Ainsi, l'Ontario impose des examens pour déterminer le niveau d'alphabétisation et pour déceler la consommation de drogue. Ce n'est là qu'un exemple. Dans plusieurs cas, les services offerts aux familles vulnérables et aux enfants sont punitifs et suscitent la honte chez ceux qui les utilisent.

Deuxièmement il y a la question de l'attitude. Certaines personnes croient que les enfants n'ont pas de droits. J'écoutais un débat à la radio sur la question du droit de discipliner physiquement un enfant. J'ai été abasourdie. Je ne pouvais en croire mes oreilles. Il ne s'agissait pas de déterminer si les enfants pouvaient être battus, mais de déterminer comment ils devaient être frappés. Un groupe religieux se demandait s'il fallait utiliser un bâton ou une ceinture et s'il était préférable de les frapper à peau nue ou par-dessus les vêtements. Le fait qu'un tel débat soit tenu à la radio publique me dépasse. En ce qui me concerne, cela pourrait être assimilé à un crime haineux.

Ce genre de débat ne pourrait cibler aucun autre groupe. Si l'on parlait d'Autochtones ou de femmes dans ce contexte, ce serait considéré comme un crime haineux. Il devrait être interdit de parler ainsi à la radio publique pour inciter à la violence contre certaines personnes.

Ce sont les enfants qui sont les plus vulnérables. L'attitude des gens est révoltante.

Lorsque des jeunes ont contesté la loi sur la garde en milieu surveillé en Alberta, un membre de l'assemblée législative, du fait qu'il s'agissait d'une contestation fondée sur la Charte des droits, a dit, «au diable la Charte.» Il s'agit là d'un membre d'une

the Charter exists in this country. They are saying to hell with the charter when it comes to children.

There is a serious attitude issue in Canada that will undermine some of the basic principles of the Justice Act.

The third thing that will undermine the principle is for what we criminalize children. We make up bizarre laws such as outlawing squeegee kids in Ontario. In Victoria, they made a law outlawing bongo drums. Kids were playing bongo drums on the streets, so they outlawed it. Are we going to criminalize children for playing bongo drums and for using squeegees? Are we going to criminalize children for being exploited and abused? Those are the three things that will undermine the principles of the bill.

Senator Pearson: I would like to make one comment because I really appreciate this presentation this morning. Today is October 18, which is Persons Day. Last year, Ms Kingsley was one of the winners of the Persons Award. I would like that to be acknowledged.

Hon. Senators: Hear, hear!

Senator Pearson: My question is for Mr. Geigen-Miller. I want to return to the issue of exchange of information and confidentiality. I feel very strongly that we should not be opening that up. You are suggesting that we might go the other direction and close it even more. You are suggesting that it become more difficult to share information about young people.

Could you expand more on the experience that you have heard from young people in care and also about what happens to them when the information is shared? Are they ever consulted?

Mr. Geigen-Miller: Generally speaking, information sharing between professionals can happen behind closed doors. Provincial mental health acts, for example, generally require consent to share information for the provision of mental health services.

Let me give you as an example of information sharing that might happen between a teacher and a social worker in the child welfare system or between a foster parent and the child welfare system. It might be very informal. There might be discussion about different things. Whenever information is shared between helping professionals, the entire orientation of that discussion will be clinical and pathological in nature. They will be talking about problems and how they should be solved. Labels can be attached to a child and treatment can be imposed to fix that. All of this is in the absence of the person in question. This is not an empowering experience. This is decided behind closed door. It applies to kids with behaviour problems and need special education programs. They may have Attention Deficiency Disorder and some medication would suit them. There are many discussions that happen behind closed doors.

assemblée législative qui devrait s'assurer que la Charte soit respectée dans ce pays. Mais certains envoient la Charte au diable lorsqu'il s'agit d'enfants.

Il s'agit là d'une attitude navrante au Canada et cela va miner les principes de base de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

La troisième chose qui va miner ce principe, c'est la façon dont nous criminalisons les enfants. Nous adoptons des lois bizarres comme celle qui interdit aux jeunes de nettoyer les pare-brise des automobilistes en Ontario. À Victoria, les tambours bongos sont illégaux. Il y avait des jeunes qui jouaient du tambour sur la rue, et cette pratique a donc été rendue illégale. Est-ce que nous allons criminaliser les enfants parce qu'ils jouent sur des tambours bongos ou parce qu'ils se servent de «squeegees»? Est-ce que nous allons criminaliser les enfants du fait qu'ils sont exploités ou qu'ils font l'objet d'abus? Voilà les trois choses qui vont miner les principes sur lesquels s'appuie ce projet de loi.

Le sénateur Pearson: J'aimerais faire un commentaire parce que j'ai vraiment apprécié l'exposé que nous avons entendu ce matin. Nous sommes aujourd'hui le 18 octobre, et nous commémorons la Journée de la personne. L'année dernière, M. Kingsley a été l'une des personnes qui ont reçu un prix à cette occasion. J'aimerais que cela se sache.

Des voix: Bravo!

Le sénateur Pearson: Ma question s'adresse à M. Geigen-Miller. J'aimerais revenir à la question de l'échange d'information et de la confidentialité. Je crois très fermement qu'il ne faut pas trop élargir la portée de la loi. Vous suggérez la possibilité d'aller dans une autre direction et de la rendre encore plus sévère. Vous suggérez qu'il devienne plus difficile de partager de l'information portant sur de jeunes personnes.

Pourriez-vous nous donner davantage de détails sur les témoignages que des jeunes personnes sous garde vous ont confiés et sur ce qui se produit lorsque l'information est partagée? Est-ce qu'il arrive que ces personnes sont consultées?

M. Geigen-Miller: En général, les professionnels partagent parfois de l'information derrière des portes closes. Les lois sur la santé mentale provinciales, par exemple, exigent un consentement pour qu'il soit possible de partager de l'information se rapportant à des services de santé mentale.

Permettez-moi de vous donner un exemple de partage d'information qui pourrait avoir lieu entre un professeur et un travailleur social dans le contexte du système d'aide sociale à l'enfance ou entre un parent de famille d'accueil et un représentant du système d'aide à l'enfance. Cela peut se faire sans aucune formalité. Il est possible de discuter de différentes choses. Lorsqu'il y a partage d'information entre des professionnels responsables d'aider une personne, toute la discussion portera sur des questions d'ordre clinique ou pathologique. Il sera question de problèmes et de la façon de les résoudre. L'enfant pourra être étiqueté et un traitement pourrait être ordonné pour résoudre le problème. Tout cela se fait en l'absence de la personne en question. Il ne s'agit pas d'une expérience qui confère des pouvoirs. La décision est prise derrière une porte close. Elle s'applique à des jeunes personnes qui ont des problèmes de

Officially, the young person must be consulted during the decision process. Unofficially, the decisions are already made before someone speaks to the young person. The helping professionals know what they want to do. They have their agendas, and they are not necessarily in line with the wishes of the young person or in the best interests of the young person.

Stigma and discrimination are also at issue. I do not understand why teachers, who we would like to have nice, healthy, positive social interactions with these young people, should be automatically provided with this kind of information. That will not necessarily happen, but it is a possibility under the present legislation. The teachers could be given a dossier of the children in their classrooms who are criminals. This bill does not prohibit that action; it makes it possible. What will we have then?

This inhibits a young person's opportunity to establish a good, solid relationship with that teacher and to make a good impression on them based on who they are now, not based on what they have done in the past. We know from all of the literature and have from the voices of young people that the most important protective factor is a close, caring, effective, supportive relationship with an adult who is in a positive position. For many young people who do not necessarily have the support of family or do not have other people around for them, that might be a teacher.

These young people need to have every opportunity to have that relationship. If they choose to disclose that information on their own, it would do no harm. However, it is absolutely necessary for young people to have a chance to make an impression on their own.

There is also the issue that school boards use this information to bar admission to a specific school or to a school board, which is totally contrary to our CRC commitment to provide children with an education. It also makes it difficult for the young person who may have a probation provision that requires they attend school. However, they cannot go to school because the YCJA tells the school board that the youth has a record.

How is that working in the best interests of the young person? The young person is bounced from place to place, and everyone is pointing the finger at someone else.

There is a feedback loop in the legislation. Those are a few of the problems that I would see.

Ms Finlay: My experience with kids who are incarcerated is that the schools expel these kids under the legislation that we now have in the Province of Ontario, the Safe Schools Act. When the kids have done their period of incarceration and we are trying to

comportement et qui ont besoin de programmes éducatifs spéciaux. Il est possible que ces personnes souffrent d'un trouble déficitaire de l'attention et que certains médicaments soient à conseiller. Plusieurs discussions se déroulent derrière des portes closes.

Officiellement, la jeune personne doit être consultée pendant le processus de décision. Non-officiellement, les décisions ont déjà été prises avant que quelqu'un ne lui parle. Les aidants professionnels savent ce qu'ils veulent faire. Ils ont leur propre ordre du jour, qui n'est pas nécessairement conforme aux souhaits du jeune ou qui ne tient pas compte de ses meilleurs intérêts.

Le stigmate et la discrimination entrent aussi en ligne de compte. Je ne comprends pas pourquoi les professeurs, que nous souhaiterions voir favoriser une interaction sociale salubre et positive avec ces jeunes, devraient automatiquement avoir accès à ce genre d'information. Ce n'est pas nécessairement ce qui va se produire, mais c'est une possibilité en vertu de ce projet de loi. Les professeurs pourraient avoir accès au dossier des enfants de leur classe qui sont des criminels. Ce projet de loi n'interdit pas cette possibilité d'accès au dossier; il la rend possible. Qu'est-ce qui va se passer par la suite?

Cela empêcherait cette jeune personne d'établir un bon et solide rapport avec ce professeur en l'impressionnant favorablement par sa personnalité plutôt que d'avoir à composer avec ce qu'elle a fait dans le passé. D'après la documentation disponible et d'après les commentaires formulés par les jeunes, ils se sentent davantage sécurisés lorsqu'il est possible de créer un rapport de confiance étroit avec une personne qui se trouve dans une position positive et qui lui offre un appui réel et efficace. Dans le cas de plusieurs jeunes personnes qui ne bénéficient pas nécessairement de l'appui de la famille ou qui n'ont personne autour d'elles, un enseignant pourrait jouer ce rôle.

Il faut donner à ces jeunes personnes toutes les possibilités de créer un tel rapport. S'ils choisissent volontairement de fournir ce genre d'information, cela ne leur ferait aucun mal. Par contre, il est absolument nécessaire que ces jeunes puissent avoir la possibilité de se faire valoir eux-mêmes.

Les commissions scolaires pourraient en outre se servir de cette information pour refuser l'admission à une école ou à une commission scolaire, ce qui va définitivement à l'encontre des dispositions visant à garantir l'éducation de la Convention sur le droit des enfants en matière de droit à l'éducation. Un jeune étant assujéti à une condition de probation exigeant qu'il fréquente l'école pourrait aussi éprouver des difficultés. Par ailleurs, il ne pourrait pas fréquenter l'école parce que la LSJPA informerait la commission scolaire qu'il a un casier judiciaire.

Comment un tel système peut-il desservir les meilleurs intérêts des jeunes? L'adolescent est ballotté d'un endroit à un autre, et chacun pointe l'autre du doigt.

La loi crée un cercle vicieux. Voilà certains des problèmes qui j'ai pu identifier.

Mme Finlay: D'après mon expérience auprès des adolescents qui sont incarcérés, certains sont expulsés des écoles en vertu de la loi actuelle de la province de l'Ontario, la Safe school Act. Lorsque ces adolescents ont purgé leur peine d'incarcération et

negotiate them back into their schools, it is hard for them to get there. If the schools are also provided with information about the kind of offences that brought them into the young offender system, they certainly will be excluded from the schools.

We try to get them into other schools instead of the ones they attended previously. The word has spread from school to school. It is on the youth's school record about their offence or their behaviour. We cannot even get them into alternative schools because of that.

The bill proposes to share this information with schools. It is prohibited now, and this information is being leaked to them. It already creates a situation where kids are not freely able to choose the best school placement. This bill would create further stigma for kids and further difficulty to get the education that they need.

Dr. Parker-Loewen: I wish to add to that. We know that many of the children who come into a custody facility have not attended school. In Saskatchewan, children have not been to school for about two years prior to entering into the youth criminal justice system.

The bill provides for many alternative options. There is an onus on the school systems to identify children who are not attending school much earlier and to support and assist those young people in some way before they become that involved in the youth criminal justice system.

These children have either dropped out of school or been disinvited from school in some manner long before they enter into the criminal justice system. We have many opportunities to intervene much earlier.

The issues of confidentiality are one part of it. The other part of it, for me, is that we know that these kids are not going to school. They are getting into trouble with the law partly because they are not in school. The school system has some responsibility — which they typically do not take — to identify those kids and welcome them back into the school system in some manner.

I do not think it is appropriate for children, especially children under the age of 16, to be suspended or expelled from school. In many jurisdictions, they are being suspended from school repeatedly. They may not be formally expelled but after being suspended from school a number of times, they can begin to feel kind of hopeless. We have unexplored opportunities to intervene around school systems. This act does give some opening into that, but I do not think we should not be looking at a justice response to what is essentially a social problem.

Senator Nolin: My questions are on clause 25. I was glad to read that the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de Québec is a member of your association.

que nous essayons de les réintégrer dans le milieu scolaire, ils éprouvent beaucoup de difficultés. Si les écoles sont informées du genre d'infractions pour lesquelles ils ont été jugés coupables comme jeunes contrevenants, ils seront certainement exclus.

Nous essayons de les inscrire dans une école autre que celle qu'ils fréquentaient auparavant. La nouvelle a été transmise d'une école à une autre. Le comportement et l'infraction commise par l'adolescent ont été notés sur son dossier scolaire. À cause de cela, l'adolescent ne peut même pas s'inscrire dans une école parallèle.

Ce projet de loi propose un partage d'information entre les écoles. Cela est maintenant interdit, mais l'information est quand même transmise. Cela crée d'emblée une situation où les adolescents ne peuvent pas librement choisir la meilleure école. Ce projet de loi stigmatiserait davantage les adolescents et rendrait plus difficile l'accès à l'éducation dont ils ont besoin.

Mme Parker-Loewen: J'aimerais ajouter quelque chose à cela. Nous savons que plusieurs des enfants que l'on retrouve en milieu surveillé ne fréquentent pas l'école. En Saskatchewan, certains jeunes n'ont pas fréquenté l'école depuis deux ans lorsqu'ils se retrouvent dans le système de justice pénale pour les jeunes contrevenants.

Le projet de loi prévoit plusieurs options. Il impute aux systèmes scolaires la responsabilité d'identifier beaucoup plus tôt les adolescents qui ne fréquentent pas l'école et d'appuyer et d'aider ces adolescents d'une façon ou d'une autre avant qu'ils ne se retrouvent à l'intérieur du système de justice pénale pour les adolescents.

Ces adolescents ont soit décroché de l'école ou en quelque sorte été invités à quitter l'école bien longtemps avant de se retrouver à l'intérieur du système de justice pénale pour les adolescents. Nous aurions de nombreuses possibilités d'intervenir beaucoup plus tôt.

D'une part, il y a les questions relatives à la confidentialité. D'autre part, en ce qui me concerne, nous savons que ces adolescents ne fréquentent pas l'école. Ils ont des démêlés avec la justice en partie à cause du fait qu'ils ne fréquentent pas l'école. Le système scolaire a la responsabilité — qu'il n'assume habituellement pas — d'identifier ces adolescents et de les inciter à retourner à l'école d'une façon ou d'une autre.

Je ne pense pas qu'il soit approprié que des enfants, particulièrement des enfants âgés de moins de 16 ans, soient suspendus ou expulsés de l'école. Dans plusieurs cas, ils ont été suspendus de l'école à de nombreuses reprises. Il se peut qu'ils ne soient pas expulsés de façon officielle mais après avoir été suspendu de l'école un certain nombre de fois, ils peuvent commencer à se sentir désemparés. Nous disposons de nouvelles possibilités d'intervenir dans le système scolaire. Ce projet de loi ouvre certaines possibilités à cet égard, mais je ne crois pas que nous devrions envisager une solution législative à ce qui est essentiellement un problème social.

Le sénateur Nolin: Mes questions portent sur l'article 25. J'ai été heureux de lire que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de Québec est membre de notre association.

You raise the question of reimbursing legal fees. The Quebec bar raised the same concern. You have studied clause 25. In reading about the access to legal aid and the special right given to youth — the justice can direct the province to provide access to counsel — what is your position on the fact that access to legal aid and to that special right given to youth is not given for clause 25(2), which deals with access at the time of the arrest in front of the officer?

The Chairman: It says, “advised without delay.”

Senator Nolin: They are to be advised without delay about the right, but the access to Legal Aid is given only before a tribunal or the like. I wish to hear your comment on that.

Mr. Paiement: I am not familiar with clause 25(2). Please give me a minute.

The Chairman: Clause 25(2) states:

Every young person who is arrested or detained shall, on being arrested or detained, be advised without delay by the arresting officer or the officer in charge, as the case may be, of the right to retain and instruct counsel, and be given an opportunity to obtain counsel.

Senator Nolin: To ensure that you understand my concern, clauses 25(4), (5) and (6) refer to Legal Aid and the special right to be provided with counsel by the province. Those subclauses are not applicable to clause 25(2). They are only applicable to clause 25(3).

Dr. Parker-Loewen: I did not understand that to be the case. I thought the right to counsel was broader.

Senator Nolin: The right to counsel is universal and it is stated in clause 25(1).

In clause 25(2), it is compulsory for the police officer to advise the young person of the right to counsel. Clause 25(3) is more elaborate, laying out the entire process in front of a justice and the rights to counsel during hearings. Clause 25(4) deals with Legal Aid; it is available in front of a justice but not with an officer.

Dr. Parker-Loewen: If that were the case, as advocates we would think that the young person should indeed have counsel in front of the police, too. They need to be advised of that and that they should have counsel. If there is a problem in the way the legislation is interpreted, that should be sorted out.

I have a real concern in clause 25 that the parents could be asked to pay.

Senator Nolin: I, too have a problem with that.

Vous avez soulevé la question du remboursement des frais judiciaires. Le Québec a soulevé la même préoccupation. Vous avez étudié la disposition 25. Vous vous êtes informé sur l'accès à l'aide juridique et sur le droit spécial accordé aux jeunes — un juge peut exiger que la province donne accès aux services d'un avocat — quelle est votre position en ce qui concerne le droit d'avoir recours aux services d'un avocat et le fait que la disposition 25(2) portant sur cette question ne confère pas ce droit particulier au jeune au moment de son arrestation par un officier de police?

Le président: Cette disposition précise que l'adolescent doit «dès son arrestation ou sa mise en détention, être avisé».

Le sénateur Nolin: L'adolescent doit être avisé sans délai de ce droit, mais l'accès à l'aide juridique ne peut lui être consenti que par un tribunal ou autre instance judiciaire du genre. J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus.

M. Paiement: Je ne connais pas bien la disposition 25(2). Veuillez m'accorder un instant.

Le président: La disposition 25(2) précise que:

L'adolescent doit, dès son arrestation ou sa mise en détention, être avisé par l'agent qui a procédé à l'arrestation ou par le fonctionnaire responsable, selon le cas, de son droit d'avoir recours aux services d'un avocat, il lui sera donné l'occasion de retenir les services d'un avocat.

Le sénateur Nolin: Pour être bien certain que vous compreniez ma préoccupation, les dispositions 24(4), (5) et (6) portent sur l'aide juridique et sur le droit spécial qu'a l'adolescent d'avoir accès aux services d'un avocat retenus par la province. Ces sous-paragraphes ne s'appliquent pas à la disposition 25(2). Ils ne s'appliquent qu'à la disposition 25(3).

Mme Parker-Loewen: Je ne pensais pas que c'était le cas. Je pensais que le droit aux services d'un avocat avait une plus grande portée.

Le sénateur Nolin: Le droit aux services d'un avocat est un droit universel comme il est mentionné à la disposition 25(1).

Dans la disposition 25(2), l'agent qui a procédé à l'arrestation doit informer l'adolescent de son droit de recours aux services d'un avocat. La disposition 25(3) est plus complexe et porte sur tout le processus de comparution devant un juge et sur le droit d'avoir recours aux services d'un avocat pendant les audiences. La disposition 25(4) porte sur l'aide juridique; c'est le juge qui a pouvoir de décider en cette matière et non l'agent de police.

Mme Parker-Loewen: Si tel était le cas, en tant que défenseurs, nous aurions pu penser que le jeune devait aussi avoir droit aux services d'un avocat lorsqu'il est détenu par la police. Il faudrait qu'il puisse être informé du fait qu'il a droit aux services d'un avocat. S'il y a un problème d'interprétation de la loi, il faudrait le régler.

J'ai vraiment une préoccupation au sujet de l'article 25; j'ai peur qu'on demande aux parents de payer.

Le sénateur Nolin: J'ai la même inquiétude.

Dr. Parker-Loewen: There is a huge conflict there. We know that for many of these young people, their legal parent is the government because they are in the child welfare system. They may be in a conflict with their legal guardian or their natural parent. That is a huge concern. It must be a major violation of the child's right to advice and counsel independent of their parent. How is it that the parent should pay for that? I do not understand.

These young people are typically in some kind of conflict, particularly where the legal parent is the government. Ontario figures say 57 per cent are in that situation, and that is not uncommon across Canada.

Mr. Paiement: Again, this is a very complex piece of legislation. I cannot address your question, to be frank. We are concerned about the potential of forcing parents to pay for legal counsel. That concern is in our brief.

Senator Nolin: Do you wish to consult with Ms Jaremko and write to us later?

Mr. Paiement: We would be more than happy to do that.

The Chairman: Has the Supreme Court not said that everyone, young, old or in between, must be provided with counsel when they are arrested? It would not then be necessary in the bill.

Senator Nolin: They must be advised that they have a right to counsel. Clause 25(1) is perfectly in line with the jurisprudence. The other subclauses cause a problem.

I would like to see paragraph 25(4) make reference to both clauses 25(3) and 25(2). That is why I asked the question.

Senator Moore: Mr. Geigen-Miller, you commented on your work on the "cycle of custody" and the breaching of custody probation provisions. If a young person violates his or her home curfew by five or ten minutes, that can be deemed a violation of probation and they may be put back in jail.

What do you think should happen? I know you do not want the incarceration. Should the same treatment happen on the first or second violation of probation? What do you think is the proper way to handle such situations?

Mr. Geigen-Miller: I do not wish to be overly sensational here. There are not many people in Canada serving hard time for being five minutes late for their curfew. I did use the curfew as an example because it is a very common condition that is in probation orders.

Yours is an important question. I begin my argument with the premise that we are dealing with adolescents where a certain amount of risk-taking or non-compliant behaviour is normal and should not be dealt with in a criminal way whatsoever. Even if they have been previously been convicted of an offence and put

Mme Parker-Loewen: Il y a un énorme conflit dans ce cas-là. Nous savons que pour un grand nombre de ces adolescents, leurs parents légaux sont le gouvernement parce qu'ils sont pris en charge par des organismes de protection de la jeunesse. Ils ont peut-être un conflit avec leur tuteur légal ou leurs parents naturels. Il s'agit d'une énorme préoccupation. C'est sûrement une violation majeure des droits de l'enfant à être représenté par un avocat, et un avocat n'ayant aucun lien de parenté avec les père ou mère. D'où vient que les parents devraient payer pour cela? Je ne comprends pas.

Ces adolescents vivent habituellement un conflit ou un autre, en particulier lorsque le parent légal est le gouvernement. L'Ontario estime que 57 p. 100 des jeunes sont dans cette situation, et c'est chose courante d'un bout à l'autre du Canada.

M. Paiement: Encore un fois, il s'agit d'une mesure législative très complexe. En toute franchise, je ne peux répondre à votre question. Notre préoccupation est que les parents soient éventuellement obligés de payer pour les services d'un avocat. Cette inquiétude est mentionnée dans notre mémoire.

Le sénateur Nolin: Aimeriez-vous consulter Mme Jaremko et nous écrire plus tard?

M. Paiement: Nous en serions heureux.

La présidente: La Cour suprême n'a-t-elle pas dit que chaque personne, jeune, âgée ou entre les deux, doit être représentée par un avocat après son arrestation? Ce ne serait pas nécessaire alors dans le projet de loi.

Le sénateur Nolin: Ils doivent être avisés qu'ils ont droit aux services d'un avocat. Le paragraphe 25(1) est parfaitement conforme à la jurisprudence. Les autres paragraphes posent un problème.

J'aimerais que dans le paragraphe 25(4) l'on renvoie à la fois au paragraphe 25(3) et au paragraphe 25(2). C'est pour cette raison que j'ai posé la question.

Le sénateur Moore: Monsieur Geigen-Miller, vous avez parlé de votre travail au sujet du «cycle de garde» et la contravention aux dispositions relatives à la probation liée à la garde. Si un adolescent dépasse son heure de rentrée de cinq ou 10 minutes, on peut estimer qu'il s'agit d'une violation de sa probation et on peut le retourner en prison.

D'après vous, que devrait-il arriver? Je sais que vous ne voulez pas entendre parler d'incarcération. Devrait-on agir de la même façon à la première ou à la deuxième violation de la probation? Quelle est d'après vous la bonne façon de régler ces situations?

M. Geigen-Miller: Je ne veux pas faire trop de sensationnalisme ici. Il y a beaucoup de personnes au Canada qui sont en prison pour avoir raté leur heure de rentrée de cinq minutes. Je me suis servi de l'heure de rentrée parce que c'est une condition très courante des ordonnances de probation.

Votre question est importante. Je prends donc pour prémisse que nous avons affaire à des adolescents pour qui il est normal de prendre quelques risques ou d'avoir un comportement non conforme, et des adolescents avec qui on ne devrait aucunement traiter sur un plan criminel. Même s'ils ont déjà été reconnus

on probation, that is still the case. That does not stop them from being an adolescent — or from being human for that matter.

I articulated this argument in the discussion paper prepared for the Department of Justice on reintegration planning. A significant reduction in the magnitude and the volume of offending behaviour is a more important goal than absolute cessation of offending behaviour, which is not necessarily a realistic goal at all.

I spoke to one youth in jail who said he learned his lesson and that he would never do crime again. I asked, “Never?” He answered, “Well, I am going to sell weed.”

I said, “That is trafficking drugs. What are you talking about?”

Well, he was in for armed robbery, having fired a gun at someone. He did not actually shoot the person. What he was saying was, “I am not going to have anything to do with a gangs any more. I am not going to have anything to do with firing weapons. I need to make a living so I will probably do what I know how to do.”

However, this is a significant reduction in the quality and quantity of offending. I think we need to begin with the premise that that is reasonable. We should not be coming at this with a very rigid, crime-and-punishment approach.

There are many ways to deal with this. All of the sanctions that are available under the proposed Youth Criminal Justice Act, other than custody, could be applied. Most importantly, probation officers — and many probation officers should be given credit for doing this already — could investigate the situation instead of charging someone, to see whether something could be done for the young person and to find out why he or she is doing what they are doing. That personal contact and intervention by the probation officer is most important. If a charge is necessary, there is a whole range of sanctions that are available other than custody.

Mr. Paiement: My experience in terms of working in open and closed custody facilities early on in my career is that it is pretty common for a youth who has been charged with an offence to be breached on a fairly frequent basis. For example, when I had three or four youths under my custody, it was quite common to meet with the probation officer on a frequent basis, probably once a month. I would mention to the probation officer that this youth was half an hour late, which is quite common for any youth. The problem is that some — and I emphasize some — probation officers look at that breach as a first alternative. I think Mr. Geigen-Miller is right that we must look at breaching as a last alternative and look at other alternatives for youth.

coupables d’une infraction et qu’ils sont en probation, il n’en demeure pas moins que ce sont toujours des adolescents — ou des êtres humains.

J’ai présenté cet argument dans le document de travail préparé à l’intention du ministère de la Justice sur la planification de la réinsertion. Une diminution importante de l’ampleur et du volume des comportements irréguliers est un objectif plus important qu’une fin absolue des comportements irréguliers qui n’est pas nécessairement un objectif réaliste.

J’ai parlé à un jeune qui était incarcéré et qui a dit qu’il a eu sa leçon et qu’on ne le prendrait jamais plus à des activités criminelles. Je lui ai demandé «jamais?» Il m’a répondu, «eh bien, je vais vendre de la mari».

Je lui ai dit, «c’est du trafic de stupéfiants. Qu’est-ce que tu me dis là?»

Eh bien, on l’avait incarcéré pour vol à main armée, parce qu’il avait fait feu sur quelqu’un. En réalité, il n’a pas visé la personne. Ce qu’il me disait, c’est ceci: «Je ne me tiendrai plus avec des bandes. Je ne toucherai plus aux armes à feu. Je dois gagner ma vie de sorte que je le ferai de la façon que je connais».

Cependant, il s’agit d’une diminution importante de la qualité et de la quantité des infractions. Je pense que nous devons commencer par la prémisse que c’est raisonnable. Nous ne devrions pas aborder cette question d’une façon très rigide, sur le plan du crime et du châtement.

Il existe de nombreuses façons de régler cette situation. Toutes les sanctions prévues par la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents qui est proposée, à l’exception de l’incarcération, pourraient s’appliquer. Encore plus important, les agents de probation — et on devrait donner crédit à de nombreux agents de probation pour le faire déjà — pourraient faire une enquête relativement à la situation au lieu de porter des accusations, afin de déterminer s’il serait possible de faire quelque chose pour l’adolescent et déterminer pourquoi l’adolescent agit de la sorte. Ce contact personnel et cette intervention de la part de l’agent de probation sont de la plus haute importance. Si une accusation doit être portée, il y a une foule de sanctions possibles à part l’incarcération.

M. Paiement: L’expérience que j’ai acquise au début de ma carrière dans des installations de garde en milieu ouvert et en milieu fermé est qu’il est passablement courant pour un adolescent qui a été accusé d’un délit d’être en contravention sur une base assez régulière. Par exemple, lorsque j’assurais la garde de trois ou quatre adolescents, il était tout à fait courant de rencontrer l’agent de probation sur une base régulière, probablement une fois par mois. Je lui mentionnais que ce jeune avait une demi-heure de retard, ce qui est assez normal pour n’importe quel jeune. Le problème est que certains — et j’insiste sur le mot certains — agents de probation considèrent cette infraction comme première solution. Je pense que M. Geigen-Miller a raison de dire que nous devons considérer l’infraction comme un dernier recours et envisager d’autres solutions pour les jeunes.

When a youth is charged with a new offence, the more breaches of probation he or she has, the more likely it is that that youth will be serving some form of custody. As the breaches increase, the judge will look at this and say, "There is a consistent behaviour with regard to the youth breaching probation," et cetera. The more breaches the youth has, the more likely that youth will be serving some form of custody. I agree with Mr. Geigen-Miller in terms of looking at other alternatives rather than breaching the youths.

Mr. Farthing: Just on this note, I was asked to talk to probation officers with the Ontario government about two years ago. I was on a panel discussing restorative justice for the first time. I just want to throw that out there. In my work in the field of restorative justice, I have seen amazing things happen where, instead of zero tolerance policies in schools or communities, young people are given the chance and support to talk about what happened, and the community comes up with an appropriate sentence or sanction on that young person. We had an experience of this at our last conference. A young person went off. Our conference has a very strict rule that the young people must do what they are supposed to do. We did a circle. It was amazing to see. We say very clearly in our literature that if a youth breaks any rules at any of our conferences or events, he or she is shipped home at the expense of their parents. It is clean cut. Ms Kelly and other board members were involved in the process. We came up with a solution that I think made everyone happy.

In this case, the proposed Youth Criminal Justice Act provides that restorative justice means may be promoted, but they should be there and provinces can opt in or opt out. We must look at other systems, such as the probation and correctional systems, and consider restorative justice approaches for dealing with conflicts such as people coming in too late. I think we can come up with better solutions than saying, "Okay, let us charge them with a breach."

Ms Kingsley: Some of the young people that I work with who are charged and then are given probationary orders are not given the resources to meet the stipulations in probation. They might be required to see a drug counsellor once a week or they must reside in a certain place or with their parents. Sometimes they do not have the bus fare to get to their meetings. Some of them have children, or go to school, or do not have a school in their neighbourhood that will allow them in. Sometimes they do not have the resources or circumstances to fulfil the orders that they are given. That must be taken into account.

If you order a young person to reside with a parent who drinks and hits them, there will probably come a time when he or she cannot fulfil that order. If you tell a young person to go to certain meetings and he or she has no way to get to those meetings, or to be in school but the school is not safe or will not accept him or

Lorsqu'un adolescent est accusé d'un nouveau délit, plus le nombre de violations de sa probation est élevé, plus il est probable qu'il sera incarcéré. Étant donné que le nombre d'infractions augmente, le juge évaluera la situation et dira, «il y a un comportement uniforme en ce qui concerne les violations de la probation par l'adolescent», et tout le reste. Plus l'adolescent a contrevenu à sa probation, plus il est probable qu'il sera incarcéré. Je suis d'accord avec M. Geigen-Miller pour ce qui est d'examiner d'autres solutions.

M. Farthing: À ce sujet justement, on m'a demandé de parler aux agents de probation à l'emploi du gouvernement de l'Ontario il y a environ deux ans. Je faisais partie d'un groupe d'experts chargé de discuter de justice réparatrice pour la première fois. Je veux seulement vous en faire part. Dans mon travail dans le domaine de la justice réparatrice, j'ai vu des choses surprenantes se produire en vertu desquelles, au lieu d'adopter des politiques de tolérance zéro dans les écoles ou les collectivités, on donne aux adolescents la chance et le soutien nécessaires pour parler de ce qui s'est passé, et la collectivité propose une sanction appropriée à l'endroit de l'adolescent en question. Nous en avons eu une expérience lors de notre dernière conférence. Un jeune s'est sauvé. Notre conférence a une règle très stricte, à savoir que les adolescents doivent faire ce qu'ils sont censés faire. Nous avons formé un cercle. C'était fascinant. Nous disons très clairement dans nos documents que si un adolescent contrevient à l'une des règles de nos conférences ou événements, l'adolescent en question doit être renvoyé chez lui aux frais de ses parents. C'est très clair. Mme Kelly et d'autres membres du conseil ont participé au processus. Nous avons pensé à une solution qui, d'après moi, a fait l'affaire de tout le monde.

Dans le présent cas, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents qui est proposée prévoit que l'on peut favoriser des mécanismes de justice réparatrice, mais ces mécanismes devraient être là et les provinces peuvent participer ou ne pas participer. Nous devons envisager d'autres systèmes, comme l'approbation et le système correctionnel, et envisager des approches de justice réparatrice pour régler des conflits comme lorsque les jeunes arrivent en retard. Je pense que nous pouvons proposer de meilleures solutions que de dire, «très bien, portons des accusations pour infraction».

Mme Kingsley: Certains adolescents avec lesquels je travaille, qui sont accusés, et qui font l'objet d'ordonnances de probation ne se font pas donner les ressources pour satisfaire aux prescriptions de la probation. Ils pourraient devoir rencontrer un conseiller en matière de drogues une fois par semaine ou ils doivent habiter à un certain endroit ou avec leurs parents. Parfois, ils n'ont pas l'argent nécessaire pour prendre l'autobus et se rendre à leurs rencontres. Il y en a qui ont des enfants, ou qui vont à l'école, ou qui n'ont pas d'école dans leur voisinage qui les accepte. Parfois ils n'ont pas les ressources pour satisfaire aux ordonnances. Il faut en tenir compte.

Si vous ordonnez à des adolescents d'habiter avec un parent qui boit et qui les violence, il viendra probablement un temps où ils ne pourront pas respecter l'ordonnance. Si vous leur ordonnez d'assister à certaines réunions et qu'il leur est impossible de s'y rendre, ou d'aller à l'école mais que l'école n'est pas un lieu sûr

her, the order cannot be fulfilled. There are all these different circumstances in a young person's life.

A young person may not be able to articulate a problem to the probation officer because sometimes it is an adversarial relationship. He or she may not be able to disclose all of the difficulties in their life.

Look at the relationship that young people have with the young offender system: all those predisposition reports that were supposed to help young people find appropriate sentencing actually worked against them. So that young people were more likely to be incarcerated when they did not have parents who showed up for court or if they were in care or had histories of addiction or mental health issues. Therefore, young people over time have learned that they cannot be honest and have honest disclosure in courts and with probation officers because the different issues and vulnerabilities in their lives will actually be used against them.

We must think about what we expect of young people and whether they have the resources to fulfil those expectations. Are we putting them at risk by telling them, "You have to reside here" or "You have to go to this counsellor"? Is it working for them or in some cases putting them at further risk?

Senator Joyal: I have a preoccupation that I have expressed in other places about this bill, which is essentially the following. We put the young person into an adult situation, or we assimilate or equate the young person with an adult in certain circumstances described in the bill. In fact, we put an additional onus on that young person because that young person does not have the capacity of an adult to defend himself or herself. I take the extreme example of when we jail a young offender in an adult prison. We know it happens. I think you can testify to examples. In fact, we create an additional burden on that person to try to defend himself or herself in a system where he or she is not equipped because he or she is not an adult.

What concerns me more is that clause 61, as you pointed out, allows the lieutenant governor-in-council of a province to opt in at age 14. You have pointed out clearly that in some provinces there is a political agenda, and I will not name any province, to be fair to everyone. In some provinces the political agenda is, "Let us hit them hard because they are really a threat."

My main concern is with the philosophical structure of this bill. I do not have a problem with the entire bill. It does contain some very good provisions and you have been balanced in saying that.

Yet I cannot reconcile this clause with the fundamental objective of a youth justice system, as I think we must understand it, as it relates to the United Nations' Convention on the Rights of the Child and all the other commitments that Canada promotes. Can you comment on that? Am I right on this? How would you illustrate that in practical examples from your own experience?

ou ne les accepte pas, l'ordonnance ne peut être respectée. Il y a toutes ces situations différentes dans la vie d'un adolescent.

Il se peut qu'un adolescent ne puisse faire part d'un problème à son agent de probation parce qu'il y a parfois des rapports d'opposition. Il se peut que l'adolescent ne puisse faire part de toutes les difficultés rencontrées dans sa vie.

Prenez par exemple le rapport entre les adolescents et le système des jeunes contrevenants: tous ces rapports prédécisionnels qui étaient censés aider les adolescents à trouver la bonne peine et qui se sont en fait retournés contre eux. Donc, ces adolescents étaient plus susceptibles d'être incarcérés lorsqu'aucun des parents ne se présentait en cour ou quand ils recevaient des soins ou avaient des problèmes de toxicomanie ou de santé mentale. Par conséquent, les jeunes ont appris au fil des années qu'ils ne peuvent pas dire la vérité et faire des divulgations franches devant les tribunaux et auprès des agents de probation parce que les différents problèmes et vulnérabilités dans leur vie se retourneront en fait contre eux.

Nous devons penser à ce que nous attendons des adolescents et vérifier s'ils ont les ressources. Les mettons-nous à risque en leur disant, «vous devez habiter ici» ou «vous devez rencontrer ce conseiller»? Est-ce en leur faveur ou, dans certains cas, courent-ils des risques plus graves?

Le sénateur Joyal: J'ai une préoccupation, dont j'ai d'ailleurs fait part dans d'autres contextes, au sujet de ce projet de loi, et c'est la suivante. Nous mettons l'adolescent dans une situation d'adulte, ou nous agissons comme si l'adolescent était un adulte dans certaines situations décrites dans le projet de loi. En réalité, c'est un autre fardeau que nous ajoutons à cet adolescent parce qu'il n'a pas la capacité d'un adulte de se défendre. Je vais prendre l'exemple extrême de l'emprisonnement d'un jeune contrevenant dans une prison pour adultes. Nous savons ce qui se passe. Je pense que vous pouvez nous en donner des exemples. En réalité, nous créons un autre fardeau pour que cette personne essaie de se défendre dans un système alors que cette personne ne peut le faire parce qu'elle n'est pas un adulte.

Ce qui me préoccupe le plus, c'est l'article 61, comme vous l'avez signalé, qui permet au lieutenant-gouverneur en conseil d'une province de fixer l'âge à 14 ans. Vous avez indiqué bien clairement que dans certaines provinces, il y a un programme politique, et je ne nommerai aucune province, par souci d'équité pour tout le monde. Dans certaines provinces, le programme politique est le suivant: «faisons preuve d'une extrême rigueur car ils constituent réellement une menace».

Ma principale préoccupation a trait à la structure philosophique du projet de loi. Le projet de loi dans son ensemble ne me pose aucun problème. Il renferme de très bonnes dispositions et vous avez raison de le dire.

Pourtant, je ne peux pas faire le lien entre l'objectif fondamental d'un système de justice pénale pour les adolescents, tel que nous devons le comprendre je pense, au sens de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies et tous les autres engagements dont le Canada fait la promotion. Qu'en pensez-vous? Ai-je raison? Quels exemples pratiques me donneriez-vous d'après votre expérience?

Ms Kingsley: You mentioned so many different things. Certainly, young people are put in situations where they cannot possibly defend themselves and where you know ahead of time that they will be hurt in many different ways. I do not know how people reconcile that; it is just not appropriate. There are no circumstances where it is appropriate. I spoke with the prisoner advocacy officer at Corrections Canada, and he told me that he cannot bear to see children in those circumstances — children being hurt. People know that it will happen — if children go to an adult facilities, they will be hurt many times throughout their stay. I do not know how we can reconcile that.

However, there is the public perception that that is what they deserve. We do not have to mention specific provinces, but there is a perception that young people deserve such treatment and that they do not deserve mercy or opportunity or services. There is a kind of law and order justice mentality that has little to do with real justice.

We are not talking about social justice, and we are not even necessarily talking about a broader sense of criminal justice. We are talking about punishment and retribution and vengeance. There is a perception that young people have too many rights; that they get away with everything; that there are too many services for them; and that we have to start getting tough with our young people. That has nothing to do with the realities of children in Canada, which most people do not recognize. Certainly, the politicians do not promote those realities.

Mr. Geigen-Miller: It is interesting. I hail from Ontario, which is somewhat of a warning sign for what could happen in other provinces if they are given a significant amount of discretion. Ontario had to be taken to court to implement alternative measures. Ontario is a province that still treats 16- and 17-year-olds only minimally as young offenders. They only technically hold them separate and apart from adults. In some cases, they are in the same facilities and subject to the same procedures and regulations under the same ministry. For 16- and 17-year-olds we have Phase 1 and 2 Division, which I am sure you have heard about from different people. Thus, we see what can happen when provinces get carried away with this.

You spoke about shifting the onus. We know that the provisions around presumptive offences, a person charged with a presumptive offence and found guilty, shift the onus to the young person to show why they should not be sentenced as an adult. Another way of saying that is, the onus will be shifted to the young person to show why they should be treated as a young person.

Here is my case to support why they should be treated as a young person. Treating them as an adult has absolutely nothing to do with the objectives of this legislation. It has nothing to do with the prevention of crime. It has nothing to do with meaningful

Mme Kingsley: Vous avez mentionné tellement d'aspects. C'est vrai, des adolescents sont mis dans des situations dans lesquelles ils n'ont aucune possibilité de se défendre et vous savez déjà qu'ils vont en souffrir de bien des façons. Je ne sais pas de quelle façon les gens réconcilient tout cela; ce n'est tout simplement pas approprié. Il n'existe d'ailleurs aucune situation où c'est approprié. J'ai parlé à l'agent des services d'assistance judiciaire auprès des prisonniers de Corrections Canada, et il m'a dit qu'il ne peut pas souffrir de voir des enfants mis dans ces situations — des enfants à qui l'on cause du tort. Les gens savent que cela va se produire — si les enfants se retrouvent dans une installation pour adultes, ils en souffriront à de nombreuses reprises tout au long de leur séjour. Je ne sais pas comment nous pouvons réconcilier tout cela.

Cependant, il y a la perception du public que c'est bien ce qu'ils méritent. Il n'est pas nécessaire de mentionner de provinces précises, mais il existe une perception selon laquelle les adolescents méritent ce traitement et ne méritent aucune pitié ni chance ni service. Il y a une sorte de mentalité de justice d'ordre public qui n'a rien à voir avec la justice réelle.

Nous ne parlons pas de justice sociale, et nous ne parlons pas nécessairement d'un sentiment plus général de justice pénale. Nous parlons de sanction, de rétribution et de vengeance. Il existe une perception que les adolescents ont trop de droits; qu'ils s'en tirent peu importe quoi; qu'ils ont trop de services à leur disposition; et que nous devons commencer à faire preuve de rigueur envers nos adolescents. Cela n'a rien à voir avec les réalités des enfants au Canada, que la plupart des gens ne reconnaissent pas. De toute évidence, les politiciens ne font aucune promotion de ces réalités.

M. Geigen-Miller: C'est intéressant. Je viens de l'Ontario, ce qui en soi est un signal d'avertissement de ce qui pourrait se passer dans d'autres provinces si on leur donne beaucoup de discrétion. Il a fallu traîner l'Ontario devant les tribunaux pour mettre en oeuvre les mesures de rechange. L'Ontario est une province où l'on traite les jeunes de 16 et 17 ans à peine comme de jeunes contrevenants. C'est seulement sur le plan technique qu'ils les tiennent à part des adultes. Dans certains cas, ils se retrouvent dans les mêmes installations et sont assujettis aux mêmes règlements et procédures relevant du même ministère. Dans le cas des jeunes de 16 et 17 ans, nous avons la section des étapes 1 et 2, ce dont plusieurs personnes vous ont sûrement parlé. Ainsi, nous voyons ce qui peut se produire lorsque des provinces s'emparent.

Vous avez parlé du fardeau. Vous savez que les dispositions portant sur les infractions désignées, c'est-à-dire si une personne est accusée d'une infraction désignée et reconnue coupable, le fardeau de la preuve incombe à l'adolescent qui doit démontrer pourquoi il ne devrait pas être sanctionné comme un adulte. En d'autres mots, le fardeau de la preuve incombera à l'adolescent qui devra établir pourquoi on devrait le traiter comme un adolescent.

Voici les raisons pour lesquelles j'estime qu'ils devraient être traités en adolescents. Le fait de les traiter comme des adultes n'a rien à voir avec les objectifs de la présente mesure législative. Cela n'a rien à voir avec la prévention du crime. Cela n'a rien à

consequences, because meaningful consequences can be achieved through a youth sentence. It has absolutely nothing to do with rehabilitation and reintegration. It has nothing to do with restoring public confidence in youth justice legislation.

If we look at the house committee report, “Renewing Youth Justice,” we see that one of the big issues is the public confidence problem when it comes to the legislation. The problem is not because the Young Offenders Act was not tough enough, but rather the problem is that the Young Offenders Act was misunderstood. There is a lack of public confidence because the public – 66 per cent of the population according to some criminological studies — was relying on the media. If you look at mainstream newspapers and evening news, content analysis studies of those two media have shown that 90 per cent of what they write about young people is violent youth crime — getting away with murder and cannot be named under the act.

It is quite clear what the problem is and what must be done to restore public confidence. I tell you that presumptive offences, or adult sentences in general, accomplish absolutely nothing when it comes to the objectives of this legislation.

Dr. Parker-Loewen: I wish to add to what Ms Kingsley and Mr. Geigen-Miller have said. I also have a concern that there will be differences from one province to another. This legislation permits discretion in each province. I do not understand how, when we live in Canada, a child in Saskatchewan or a child in British Columbia or a child in Nova Scotia would not believe that they would be treated similarly under the federal law. It just does not compute in my mind.

That is an issue raised by Ms Finlay in her remarks. I wish to reiterate that. If we are to have 14-year-olds treated one way and 15-year-olds treated a different way, in addition to the issues of the child defined as a person under age 18, we now have introduced another layer of possible discretion from province to province. It seems unfair to me. A child should believe that he or she will receive the same kind of fair and just treatment right across Canada.

Mr. Paiement: As a society, we have to recognize that custody should be used as a last resort. We should look at every other alternative means to assist the youth who come into conflict with the law. We have that basic philosophical understanding that custody will only be used as a last alternative. We would have a shift in the public agenda. I wish to re-emphasize that we need to re-educate the public and we could do a much better job. Once the public is informed of how our youth justice system works, there is less likelihood that they would demand harsher sanctions.

voir avec des perspectives positives, parce que l’on peut obtenir des perspectives positives par le biais d’une peine spécifique. Cela n’a absolument rien à voir avec la réadaptation ou la réinsertion. Cela n’a rien à voir avec le rétablissement de la confiance du public dans une loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

Si nous prenons le rapport du comité de la Chambre intitulé «Le renouvellement du système de justice pour les jeunes», nous constatons que l’un des principaux problèmes est celui de la confiance du public vis-à-vis de la loi. Le problème n’est pas attribuable au fait que la Loi sur les jeunes contrevenants n’était pas assez rigoureuse, mais bien plus au fait qu’on avait mal compris la Loi sur les jeunes contrevenants. Le public n’a pas confiance parce qu’il — 66 p. 100 de la population selon certaines études en criminologie — se fiait aux médias. Si vous prenez les journaux de grande diffusion et les actualités du soir, des études d’analyse du contenu de ces deux supports médiatiques ont démontré que 90 p. 100 de ce qui est écrit au sujet des jeunes a rapport à la violence chez les jeunes — faire la pluie et le beau temps et ne pas pouvoir être nommés en vertu des dispositions de la loi.

Le problème est bien évident et on sait ce qu’il faut faire pour établir la confiance du public. Je vous dis que les infractions désignées, ou les peines applicables aux adultes en général, ne donnent absolument rien lorsqu’il est question des objectifs de la présente mesure législative.

Mme Parker-Loewen: J’aimerais compléter ce que Mme Kingsley et M. Geigen-Miller ont dit. Je suis également préoccupée du fait qu’il y aura des différences entre les provinces. La présente mesure législative accorde la discrétion à chaque province. Je ne comprends pas comment, au Canada, un enfant en Saskatchewan, ou en Colombie-Britannique, ou encore en Nouvelle-Écosse, ne pourrait être traité de la même façon aux termes des lois fédérales. Cela n’est tout simplement pas logique.

C’est d’ailleurs un problème soulevé par Mme Finlay dans ses remarques. J’aimerais le réitérer. Si nous sommes pour traiter les ados de 14 ans d’une façon et ceux de 15 ans d’une autre, en plus d’avoir les problèmes de l’enfant que l’on définit comme une personne de moins de 18 ans, nous devons maintenant ajouter une autre discrétion possible d’une province à l’autre. Cela me semble injuste. Un enfant devrait croire qu’il recevra le même traitement juste et équitable d’un bout à l’autre du pays.

M. Paiement: En tant que société, nous devons reconnaître que l’on devrait recourir à la garde en dernier recours. Nous devrions examiner toutes les autres solutions de rechange possibles pour venir en aide aux jeunes qui entrent en conflit avec la loi. Nous avons cette compréhension philosophique fondamentale que la garde ne sera utilisée qu’en dernier recours. Nous aurions un changement pour ce qui est du programme public. Je tiens à préciser de nouveau qu’il nous faut rééduquer le public et que nous pourrions faire beaucoup mieux. Une fois que le public sera au courant du fonctionnement du système de justice pénale pour les adolescents, il est moins probable qu’il demande des peines plus sévères.

Ms Kelly: In my day job I work as a researcher where we do community correctional reports for male federal offenders. I have the pleasure of working with a number of offenders on life-line, who are on parole and who mentor offenders in the prison. Through my discussions with them, it is extremely clear that youth have no place in prison — they have no place incarcerated with adults. Any person you talk to in the system will clearly tell you that.

Many of them will say that anyone under age 25 should not be there. It is not a safe place to be and it is not a place for rehabilitation. It is not a suitable environment to teach them skills through programs in the institutions and to teach them to implement those skills when they leave. Putting them in a facility with people who have been in prison for over 10 years, is not conducive to learning how to implement those skills when they do leave. That is a real concern. We completely agree with you.

Senator Joyal: Do any of you have particular experience with Aboriginal young offenders and, if so, can you comment on their status versus the status of other young offenders?

Ms Kingsley: It has only been recently that Aboriginal young people in custody are able to access their family, community or culture. Even then it is quite limited. I visit some of the young people in the centres where we have talking circles. We know some of the historical issues that Aboriginal people are facing. Many of the young people only know it in an abstract way, even though it affects their lives, whether their parents were in residential schools or apprehended, or perhaps they have been apprehended. Some of the young people do not know what nation they are from and do not know who their families are.

There is a weird thing happening now where young people — Aboriginal youth — in the centres almost feel ghettoized when they are visibly Aboriginal because they are automatically transferred to native programming, if it exists. They are automatically placed in the program, even though they might not know their families or nations or even what regions they may have come from.

The point is that they are ghettoized throughout their systemic involvement. If they are visibly native, whether or not they identify with the culture, they are put there, and some of the services are substandard. For instance, I live in Vancouver, in the downtown east side at Main and Hastings, there are thousands of IV drug users near the courthouse. As far as native health, there is no culture there. You go to get condoms, needles, AIDS testing, hepatitis testing, pamphlets on STDs, but that is not cultural health.

Mme Kelly: Le jour, je travaille comme chercheuse et mon travail consiste à faire des rapports correctionnels communautaires à l'endroit de contrevenants fédéraux de sexe masculin. J'ai le plaisir de travailler avec plusieurs contrevenants qui purgent une peine de longue durée, qui sont en liberté conditionnelle et qui conseillent des contrevenants dans la prison. Suite à mes discussions avec eux, il est plus qu'évident que les jeunes n'ont pas leur place en prison — il n'y a aucune raison de les incarcérer avec des adultes. Peu importe à qui vous parlez dans le système, on vous le dira clairement.

Il y en a beaucoup qui vous diront que vous n'avez pas votre place en prison si vous n'avez pas 25 ans. Ce n'est pas un endroit sûr et ce n'est pas un endroit pour se réadapter. Ce n'est pas un milieu propice pour enseigner aux jeunes des aptitudes, par l'entremise des programmes donnés dans les établissements, ni pour leur enseigner à mettre en oeuvre ces aptitudes à leur sortie. Les incarcérer dans un établissement avec des personnes qui y sont depuis plus de 10 ans n'est pas propice à la mise en oeuvre des aptitudes acquises à leur sortie. C'est une véritable préoccupation. Nous sommes tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Joyal: Y a-t-il quelqu'un parmi vous qui a une expérience particulière des jeunes contrevenants autochtones et, le cas échéant, pouvez-vous parler de leur situation par rapport à celle des autres jeunes contrevenants?

Mme Kingsley: Ce n'est que tout récemment que les jeunes Autochtones sous garde ont pu avoir accès à leur famille, à leur collectivité ou à leur culture. Même là, c'est passablement limité. Je visite certains adolescents dans les centres où nous avons des cercles de la parole. Nous connaissons certains problèmes historiques auxquels sont confrontés les Autochtones. Un grand nombre des jeunes ne les connaissent que d'une façon abstraite, même si cela les touche directement dans leur vie, que leurs parents aient été dans des pensionnats ou aient été appréhendés, ou peut-être qu'ils aient eux-mêmes été appréhendés. Certains de ces jeunes ne savent pas de quelle nation ils sont et ne connaissent pas leur famille.

Il y a quelque chose de bizarre qui se produit maintenant, les jeunes — les jeunes Autochtones — dans les centres ont presque l'impression d'être ghettoisés lorsqu'il est visible qu'il s'agit d'Autochtones parce qu'ils sont automatiquement transférés dans des programmes pour Autochtones, s'il y en a. Ils sont automatiquement mis dans le programme, même s'ils ne connaissent peut-être par leur famille ou leur nation ou même la région d'où ils viennent.

Ce qu'il faut retenir, c'est qu'ils sont ghettoisés tant qu'ils sont dans le système. S'ils sont de toute évidence des Autochtones, peu importe qu'ils s'identifient ou non à leur culture, on les met là, et certains des services ne sont pas conformes aux normes. Par exemple, je vis à Vancouver dans la partie est du centre-ville, au coin de Main et de Hastings, il y a des milliers de consommateurs de drogues prises par voie intraveineuse près du palais de justice. En ce qui concerne les services de santé pour Autochtones, il n'y a pas de culture ici. Vous vous présentez pour obtenir des condoms, des seringues, des tests du sida, des tests pour l'hépatite, des feuillets de renseignements sur les MTS, mais cela n'a rien à voir avec la culture dans le domaine des services de santé.

At the Friendship Centre, that is where the stroll is. That is where the sex trade is. When myself and other women go stand outside for a smoke. Cars are always pulling over. Yet these people are mandated to be in these programs. They are sitting outside smoking, cars are pulling over and men are approaching them.

The Native Court Workers at Main and Hastings, right across the street at the courthouse, is not even a safe place to be, and we are sending young people there.

I am saying that in some cases with the native programming it is almost as if the pendulum has swung so far to where we must be culturally sensitive that we have actually ghettoized some of the young people without really providing culture. It is not like we are hanging out with our elders, learning our songs and language, building dream catchers. We are ghettoized.

Dr. Parker-Loewen: In my province of Saskatchewan, the majority of children incarcerated are Aboriginal children. Eighty per cent is a reasonable estimate. You cannot walk into a youth facility in Saskatchewan and see visible non-Aboriginal children very easily. Many of these children have come from remote, isolated areas. The closest facilities to where they live in northern Saskatchewan are hundreds of miles away.

Last week I spent the whole week in fly-in communities in the north where children from those communities are flown out to live and serve their secure and, in many cases, open custody time in facilities that are two and three-hour flights away, not drives. There is no road. They have never been out of their communities. They are terrified to go to a secure or even an open facility away from their own community. There may be problems in their communities, but these young people are terrified, and there is nothing for them.

In a youth court in one of these fly-in northern communities, I watched a young person 13 years old appear in front of the judge in cuffs and shackles. The defence lawyer interviewed the young person in the toilet — I saw this myself — with the sink, the toilet and two chairs, and that is where the defence lawyer was interviewing the accused prior to appearing in front of the judge. It is appalling. The issue of Aboriginal children is huge and this bill does not address it substantially, in my view, other than through some of the nuances.

In provinces like with remote and rural areas as in Saskatchewan — I spent a week in the Northwest Territories this summer — there are similar issues. I have had communications with these other provinces. These children are not being served appropriately or fairly. For example, they earn the opportunity for a temporary absence, but they cannot go home because there is no funding to allow them to fly. It costs \$1,000 to fly to their community for a visit. No one is paying for their parents to come and visit them. We have had complaints in our office where

C'est au Centre d'accueil que se fait le flânage. C'est là que se fait le commerce du sexe. Lorsque moi-même et d'autres femmes sortons pour fumer, il y a toujours des voitures qui s'immobilisent. Pourtant, ces personnes sont obligées de faire partie de ces programmes. Elles sont assises dehors en train de fumer, les voitures s'immobilisent et des hommes les approchent.

Les conseillers parajuridiques autochtones qui travaillent au coin de Main et de Hastings, directement en face du palais de justice, ne sont même pas dans un endroit sûr, et nous envoyons des jeunes là-bas.

Ce que je dis, c'est que dans certains cas en ce qui concerne les programmes pour Autochtones, c'est comme si le pendule est allé tellement loin sur l'aspect culturel que nous avons en réalité ghettoisé certains jeunes sans vraiment leur donner la culture. Ce n'est pas comme si nous nous tenions avec nos aînés, à apprendre nos chansons et notre langue, à créer des attrape-rêves. Nous sommes ghettoisés.

Mme Parker-Loewen: Dans ma province, la Saskatchewan, la majorité des enfants incarcérés sont des Autochtones. Quatre-vingts pour cent est une estimation raisonnable. Vous ne pouvez pas entrer dans une installation pour jeunes en Saskatchewan et voir facilement des enfants qui de toute évidence ne sont pas Autochtones. Un grand nombre d'entre eux viennent d'endroits éloignés, isolés. Les installations les plus proches de l'endroit où ils vivent dans le nord de la Saskatchewan sont à des centaines de milles.

La semaine dernière, j'ai passé toute la semaine dans des collectivités accessibles uniquement par avion dans le nord où l'on amène les enfants de ces collectivités pour vivre et servir leur garde sécuritaire et, dans de nombreux cas, ouverte dans des installations qui sont à deux ou trois heures d'avion, et non de route. Il n'y a pas de routes. Ils ne sont jamais sortis de leurs collectivités. Ils sont terrifiés à l'idée d'aller dans une installation de garde sécuritaire ou même ouverte loin de leur propre collectivité. Il y a peut-être des problèmes dans leur collectivité, mais ces jeunes sont terrifiés, et il n'y a rien pour eux.

Dans un tribunal pour adolescents de l'une des ces collectivités nordiques accessibles uniquement par avion, j'ai regardé un jeune de 13 ans comparaître devant le juge menottes aux poignets et chaîne aux pieds. L'avocat de la défense interviewait le jeune dans la toilette — je l'ai vu de mes propres yeux — où il y avait un lavabo, une toilette et deux fauteuils, et c'est là que l'avocat interviewait l'accusé avant de comparaître devant le juge. C'est effrayant. Le problème des enfants autochtones est énorme et le présent projet de loi ne l'examine pas en substance, à mon avis, si ce n'est qu'il apporte quelques nuances.

Dans les provinces où il y a des endroits éloignés et ruraux comme la Saskatchewan — j'ai passé une semaine dans les Territoires du Nord-Ouest cet été —, il y a des problèmes semblables. J'ai communiqué avec ces autres provinces. Ces enfants ne sont pas signifiés de façon appropriée ni équitable. Par exemple, ils méritent une absence temporaire, mais ils ne peuvent aller chez eux parce qu'il n'y a aucun fonds leur permettant de prendre l'avion. Le coût est de 1 000 \$ pour se rendre dans leur collectivité. Personne ne paie pour permettre à leurs parents de

parents have come to visit their children at great expense and difficulty and are denied the visit because they did not come at the right time.

We are not talking about systems that are particularly amenable to some of the complexities of First Nations and other Aboriginal peoples' lives. I cannot say enough about the need for standards of care and compassionate care, which you speak to in the legislation, but that needs to be implemented in a very clear and systematic way everywhere in Canada — particularly, for these children who are removed from their communities. Many of these children do not speak English. They speak Dene in these fly-in communities. They come to a southern community, and as Ms Kingsley said, there may be programming in the southern community, but it is not even from their own culture. In our province it might be Cree-based or Saulteaux based programming, but it may not necessarily be Dene programming.

I hope, as the legislation is implemented, that it becomes something that is very thoughtfully considered.

The Chairman: It sounds as if we should legislate a bit of common sense now and then.

Mr. Farthing: I wanted to take the kind of conflict resolution training that we do as an organization out of mainstream schools. I asked a couple of people who worked in the Ontario government to take some training into prisons and to start talking to violent offenders about how the application of these skills that we teach could work for them. With regard to the overrepresentation of Aboriginal people. I saw the statistics when I started going into correctional facilities across Ontario. It was incredible. My first trip was Thunder Bay. The second one was the Birch Correctional Facility outside Brantford. I was overwhelmed to be giving training to a group that was 95 per cent Aboriginal. There is a lot of trust building. The training went fairly well.

One of the things that came out of the work there, as well as Winnipeg and Regina, was that there are not enough resources for young people which deal with family violence, how to communicate and where to get resources. I am not speaking just about the Aboriginal community but all communities.

One of the things that I see, and it may not directly apply to this legislation, but federal government funding in Nova Scotia has taken out funding for family violence completely. In light of the healing and the journey that many people are going through to recover from abuse and the need to decrease crime and violence in Canada, it is important that we look as a country and take leadership with respect to the fact that there is a significant amount of abuse going on in our homes and communities — predominantly, Aboriginal communities — and we are not doing enough to give people the resources we need.

venir et de les visiter. À notre bureau, nous avons reçu des plaintes dans lesquelles on dit que des parents sont venus pour visiter leurs enfants à grands frais et on leur a refusé cette visite parce qu'ils n'étaient pas venus au bon moment.

Nous ne parlons pas de système particulièrement sensible aux complexités de la vie des Premières nations et d'autres peuples autochtones. Je ne saurais jamais insister assez sur la nécessité de normes de soins et de soins prodigués avec compassion, dont vous parlez dans la loi, et il faut que ce soit mis en oeuvre d'une façon claire et systématique partout au Canada — en particulier dans le cas des enfants que l'on retire de leur collectivité. Un grand nombre de ces enfants ne parlent pas l'anglais. Ils parlent la langue des Dénés dans ces collectivités accessibles uniquement par avion. Ils viennent dans une collectivité du sud, et comme l'a dit Mme Kingsley, il se peut qu'il y ait des programmes dans la collectivité du sud, mais ils n'ont rien à voir avec leur propre culture. Dans notre province, il pourrait s'agir de programmes axés sur le cri ou le saulteux, mais pas nécessairement des programmes axés sur la langue des Dénés.

J'espère que, au fur et à mesure de la mise en oeuvre de la mesure législative, on examinera très attentivement cet aspect.

Le président: J'ai l'impression que nous devrions prendre des mesures législatives très intelligemment de temps à autre.

M. Farthing: Je voulais sortir des écoles ordinaires le genre de formation en matière de résolution de conflit que nous offrons en tant qu'organisation. J'ai demandé à deux ou trois personnes qui travaillaient pour le gouvernement ontarien de faire de la formation dans les prisons et de commencer à parler aux délinquants violents de la façon dont l'application de ces techniques que nous enseignons pourrait fonctionner pour eux. En ce qui concerne la surreprésentation des Autochtones, j'ai vu les statistiques lorsque j'ai commencé à visiter les établissements pénitenciers en Ontario. C'était incroyable. Ma première visite a eu lieu à Thunder Bay et la deuxième au Birch Correctional Facility à l'extérieur de Brantford. J'ai été fort surpris de donner la formation à un groupe composé à 95 p. 100 d'Autochtones. La confiance s'installe. La formation s'est assez bien déroulée.

Il est entre autres ressorti de cette expérience là-bas, de même qu'à Winnipeg et à Regina, que les ressources ne sont pas suffisantes pour les jeunes gens qui sont victimes de violence familiale, qui cherchent comment communiquer et à qui s'adresser pour obtenir des ressources. Je ne parle pas seulement de collectivité autochtone mais de toutes les collectivités.

L'une des choses que je vois, et cela ne s'applique peut-être pas directement à cette mesure législative, c'est que le financement du gouvernement fédéral en Nouvelle-Écosse n'englobe plus la violence familiale. Compte tenu du processus de guérison et du parcours que doivent suivre bien des gens pour se sortir de la violence de même que de la nécessité de réduire le crime et la violence au Canada, il est important que nous examinions la question en tant que pays et que nous prenions l'initiative étant donné l'ampleur de la violence qui sévit dans nos maisons et nos collectivités — surtout dans les collectivités autochtones — et les efforts insuffisants que nous déployons pour donner aux gens les ressources dont ils ont besoin.

Mr. Kingsley: I agree. If we are to develop services or recognize Aboriginal children and their culture, we must be real about it, stop ghettoizing it and stop paying lip service to it. If we do it, we must provide resources and try to strengthen those connections with young people in their communities and their elders and families. We need to be serious and respectful about it. I see now that this is so ghettoized that it becomes this negative thing for young people as opposed to anything positive for them.

Senator Fraser: I have two questions for Mr. Geigen-Miller, and after he has answered, others may respond. On the publication of names, and I am not talking about communication with school boards, you referred briefly to the effects of the publication at large of the names of the young offenders. Could you expand on those effects?

Mr. Geigen-Miller: There are situations in Bill C-7 under which a young person's identity could be published, for instance, the imposition of an adult sentence. The House of Commons committee asked a similar question from a different perspective. A Reform member wanted to know about the heinous crimes and the need for denunciations and public shame. He was willing to stop short of whipping.

Myself and another young person who have been involved in the system before were there. We said that the entire issue of denunciation and shame are not a part of the criminal justice system. They have no role in the criminal justice system, and the system has no role in them. Shaming and denunciations happen in neighbourhoods, in families, on playgrounds, or wherever.

It is inappropriate for the state to play a role in that phenomenon. It is inappropriate to legislate it. It is impossible to legislate it away. There are natural consequences for all these things above and beyond the sanctions under the criminal law. You will damage relationships with family and friends, school and peers.

We should be content to leave it there. I do not think we should manufacture a role for the state in augmenting the denunciations, shame and stigmatization that already happens in families, communities or on schoolyards. I do not see a legitimate role for the government in that.

The media gives broad and frequent coverage to some of the more sensational crimes. We all read the newspapers. Could you imagine that if every time they said that an identity could not be given because of legislation, they gave the name? If that occurred, we would be seeing these people's names repeated over and over again. All the research shows that when that type of information is widely published, people have to run away and hide. They cannot go back and try to fix things. It has become a public problem that has become bigger than them.

There is no role for the government to play in exaggerating shame or denunciations. It is absolutely necessary, for reintegration and protection to society, to prohibit publication under any

Mme Kingsley: Je suis d'accord. Si nous devons mettre en place des services ou reconnaître les enfants autochtones et leur culture, nous devons être réalistes, cesser de les ghettoïser et de manifester un intérêt de pure forme. Si nous passons à l'acte, nous devons fournir les ressources et essayer de renforcer ces liens avec les jeunes gens dans leur collectivité de même qu'avec leurs aînés et leurs familles. Nous devons être sérieux et respectueux. Je constate maintenant que la question est à ce point ghettoïsée que cela devient négatif plutôt que positif pour les jeunes gens.

Le sénateur Fraser: J'ai deux questions pour M. Geigen-Miller. Après qu'il y aura répondu, les autres pourront le faire. En ce qui concerne la publication des noms, et je ne parle pas de la communication avec les conseils et les commissions scolaires, vous nous avez parlé brièvement des effets de la publication en général des noms des jeunes contrevenants. Pourriez-vous préciser ce que seraient ces répercussions?

M. Geigen-Miller: Le projet de loi C-7 prévoit certaines situations dans lesquelles le nom d'un jeune pourrait être publié par exemple, l'imposition d'une peine applicable aux adultes. Le comité de la Chambre des communes a posé une question semblable d'un point de vue différent. Un membre du Parti réformiste voulait qu'on le renseigne au sujet des crimes haineux et de la nécessité des dénonciations et de l'humiliation publique. Il était prêt à tout à part la flagellation.

Un autre jeune et moi ayant déjà eu maille à partir avec le système étions présents à cette séance. Nous avons déclaré que toute la question de la dénonciation et de l'humiliation ne relève pas du système de justice pénale. Ni l'une ni l'autre n'a un rôle à jouer au sein du système de justice pénale et vice versa. La honte et les dénonciations se produisent dans les quartiers, dans les familles, dans les terrains de jeu ou Dieu sait où.

L'État n'a pas de rôle à jouer à ce niveau. Il n'est pas opportun de légiférer en la matière. Il est impossible de faire disparaître ce phénomène par voie législative. Il y a des conséquences naturelles à toutes ces choses au-delà des sanctions prévues dans le Code criminel. Vous nuirez aux relations avec la famille, les amis, l'école et les pairs.

Nous devrions être satisfaits de laisser les choses là où elles sont. Je ne crois pas que nous devrions confier à l'État un rôle qui aurait pour effet d'accroître les dénonciations, l'humiliation et la stigmatisation qui sont déjà une réalité dans les familles, les collectivités ou les cours d'école. Je ne vois pas de rôle légitime pour le gouvernement à cet égard.

Les médias assurent une couverture large et fréquente des crimes les plus sensationnels. Nous lisons tous les journaux. Pourriez-vous imaginer ce qui arriverait si, toutes les fois qu'ils disent qu'ils ne peuvent révéler l'identité de la personne sans enfreindre la loi, ils révélaient le nom? Si cela arrivait, le nom de ces personnes ne cesserait d'être répété. La recherche est unanime sur un point: lorsque ce genre d'information est publié, les gens doivent fuir et se cacher. Ils ne peuvent revenir et tenter d'arranger les choses. Cela est devenu un problème de notoriété publique.

Le gouvernement n'a pas de rôle à jouer pour exagérer l'humiliation et les dénonciations. Il faut absolument, au nom de la réintégration et de la protection de la société, interdire la

circumstances, except the one circumstance where it is for purposes of apprehending someone.

Senator Fraser: We have had it suggested to us that allowing publication in cases of severe offences by youth with adult sentences is an element of an open judicial system and an element of public information about the judicial system. By and large, our society believes that an open judicial system is ultimately a protection for the accused as well as for all of us.

We have also been told that victims and neighbours have a right to know who committed the crime, the sentence and the release date. A frequently used example is that people need to know so that they do not hire a young offender as a babysitter.

Could you comment on those two justifications?

Mr. Geigen-Miller: In terms of victims having the right to know, I do not see protecting the privacy of a young person as being in conflict with the entitlement of a victim to that kind of information. I am coming from the perspective of having been a perpetrator of crime, but also having been a victim of violent youth crime committed by other young offenders as well. I was involved with property crime, but we were all ripping each other off.

I fully support that the victim know the perpetrator. I am talking about publication in the mass media. Perhaps there are some victims or families of some victims who would like to see publication. Is that part of their right to know? No, it is not. I fully support a victim's right to have that kind of information and to have other certain kinds of information as set out in this bill.

We must draw the line at publication. That is when we are making it much bigger than the relationship between the victim and the offender and the offence.

In terms of the open judicial system, what would happen if newspapers, instead of writing that the young person cannot be named because of protection under the Young Offenders Act, wrote that anyone could go into a youth court proceeding anytime? It is public. What would happen then? No one knows that.

My suggestion is that the lack of confidence comes from misunderstanding, not because there is indeed a veil or a shroud around the system. The public needs to be educated. That was also a finding of the report of the standing committee in the House of Commons.

The Chairman: I thank our witnesses very much. This has been a most interesting morning. You have given us insight from a different point of view. We do appreciate it. Thank you very much for appearing before us.

publication dans quelque circonstance que ce soit, sauf s'il s'agit d'appréhender quelqu'un.

Le sénateur Fraser: On nous a laissé entendre que la permission de publier les noms dans le cas d'infractions graves commises par des jeunes qui se voient imposer des peines d'adultes fait partie d'un système pénal ouvert et permet d'informer la population au sujet du système pénal. Dans l'ensemble, notre société croit qu'un système de justice pénale ouvert garantit en fin de compte la protection de l'accusé et la nôtre.

On nous a aussi dit que les victimes et les voisins ont le droit de savoir qui a commis le crime et de connaître la sentence et la date de libération. On cite fréquemment comme exemple le fait que les gens ont besoin de savoir pour éviter d'embaucher un contrevenant comme gardien d'enfants.

Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de ces deux justifications?

M. Geigen-Miller: Pour ce qui est du droit des victimes de savoir, je ne vois pas comment la protection de la vie privée d'une jeune personne entre en conflit avec le droit d'une victime d'obtenir ce genre d'information. Je parle du point de vue de quelqu'un qui a déjà perpétré un crime mais aussi en tant que victime d'un crime violent commis par d'autres jeunes contrevenants. J'ai commis un crime contre les biens, mais nous nous volions tous mutuellement.

Je suis tout à fait d'accord pour que la victime connaisse l'auteur du crime. Je parle de la publication dans les médias. Il y a peut-être des victimes ou des familles des victimes qui aimeraient que cela se fasse. Cela fait-il partie de leur droit de savoir? Non. Je suis tous à fait en faveur du droit d'une victime d'obtenir ce genre d'information et d'autres renseignements comme le prévoit cette mesure législative.

Nous devons fixer une limite à la publication. C'est quand nous la rendons plus importante que la relation entre la victime, le contrevenant et l'infraction.

En ce qui concerne le système de justice pénal ouvert, qu'arriverait-il si les journaux, au lieu de dire que la jeune personne ne peut être nommée en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, écrivaient que n'importe qui peut assister n'importe quand à une audience d'un tribunal pour adolescents? Les audiences sont publiques. Qu'arriverait-il alors? Personne ne le sait.

J'estime que le manque de confiance vient du malentendu et non du mystère qui entoure en fait le système. Il faut sensibiliser la population. C'est aussi une des conclusions à laquelle en était venu le comité permanent des Communes.

Le président: Je remercie nos témoins. Nous avons eu là une séance très intéressante. Vous avez jeté une lumière nouvelle. Nous vous en sommes reconnaissants. Merci beaucoup d'avoir comparu devant les membres du comité.

Our next committee meeting will be next Tuesday at 5:00 p.m., even if Senate may then be sitting. We will have another series of panels appearing before us.

The committee adjourned.

Notre prochaine réunion aura lieu mardi à 17 heures, même si le Sénat siège. Nous tiendrons une autre série de tables rondes.

La séance est levée.

From the Canadian Teachers' Federation:

Harvey Weiner, Deputy Secretary General;

Damian Solomon, Acting Director of Professional Development.

Thursday, October 18, 2001

From the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates:

Judy Finlay, Chief Advocate and Manager, Office of Child and Family Service Advocacy, Toronto, Ontario;

Deborah Parker-Loewen, President of the Council and Children's Advocate, Children's Advocate Office, Saskatoon, Saskatchewan.

From Youth Canada Association:

Dave Farthing, Executive Director;

Robert Paiement, Senior Advisor;

Cathy Ann Kelly, Board Member;

Rebecca Jaremko, Youth Coordinator.

From the National Youth in Care Network:

Matthew Geigen-Miller, Executive Director.

From Save the Children Canada:

Cherry Kingsley.

De la Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes:

M. Harvey Weiner, sous-secrétaire général;

Damian Solomon, directeur par intérim, Perfectionnement professionnel.

Le jeudi 18 octobre 2001

Du Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes:

Judy Finlay, avocate principale et directrice, Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille, Toronto (Ontario);

Deborah Parker-Loewen, présidente du conseil et protectrice des enfants, Bureau de la protection de l'enfance (Children's Advocate Office), Saskatoon (Saskatchewan).

De la Youth Canada Association:

Dave Farthing, directeur exécutif;

Robert Paiement, conseiller principal;

Cathy Anne Kelly, membre du conseil;

Rebecca Jaremko, coordonnateur de l'emploi des jeunes.

Du Réseau national des jeunes pris en charge:

Matthew Geigen-Miller, directeur exécutif.

De l'Aide à l'enfance-Canada:

Cherry Kingsley.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Tuesday, October 16, 2001

From Statistics Canada:

Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics.

From the Department of Justice:

Catherine Latimer, General Counsel and Director General;

Paula Kingston, Counsel;

Dick Barnhorst, Senior Counsel;

Yolande Viau, Counsel;

Bruno Marceau, Senior Policy Analyst.

Wednesday, October 17, 2001

From the Canadian Police Association:

David Griffin, Executive Officer.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Vince Westwick, L.L.B., General Counsel, Ottawa Police Service, Co-Chair, Law Amendments Committee;

Deputy Chief Clayton Pecknold, Central Saanich Police Service, Member, Law Amendments Committee.

From the Canadian School Boards Association:

Bruce Wallace, First Vice President;

Marie Pierce, Executive Director.

(Continued on previous page)

Le mardi 16 octobre 2001

De Statistique Canada:

Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique.

Du ministère de la Justice:

Catherine Latimer, avocate générale et directrice générale;

Paula Kingston, avocate;

Dick Barnhorst, avocat-conseil;

Yolande Viau, avocate;

Bruno Marceau, analyste principal de politiques.

Le mercredi 17 octobre 2001

De l'Association canadienne des policiers:

David Griffin, agent exécutif.

De l'Association canadienne des chefs de police:

Vince Westwick, L.L.B., avocat général, Service de la police d'Ottawa, vice-président, Comité de modifications;

Sous-chef Clayton Pecknold, Central Saanich Police Service, membre, Comité de modifications aux lois.

De l'Association canadienne des commissions/conseils scolaires:

Bruce Wallace, premier vice-président;

Marie Pierce, directrice exécutive.

(Suite à la page précédente)

A1
YC24
L32

Gouvernement
Publication



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Tuesday, October 23, 2001
Wednesday, October 24, 2001
Thursday, October 25 2001

Le mardi 23 octobre 2001
Le mercredi 24 octobre 2001
Le jeudi 25 octobre 2001

Issue No. 13

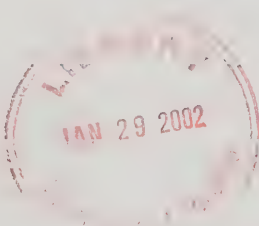
Fascicule n° 13

Seventh, eighth and ninth meetings on:
Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for
young persons and to amend and repeal other Acts

Septième, huitième et neuvième réunions concernant:
Le projet de loi C-7, Loi concernant le système de
justice pénale pour les adolescents, et modifiant et
abrogeant certaines lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Poy (*October 25, 2001*).

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Phalen (*October 25, 2001*).

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*October 25, 2001*).

The name of the Honourable Senator Phalen substituted for that of the Honourable Senator Cools (*October 24, 2001*).

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Léger (*October 24, 2001*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*October 24, 2001*).

The name of the Honourable Senator Léger substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 23, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 25 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Cools est substitué à celui de l'honorable sénateur Phalen (*le 25 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 25 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Phalen est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 24 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Léger (*le 24 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 24 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Léger est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 23 octobre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 23, 2001
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:10 p.m. this day in room 505, Victoria Building, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Cools, Leger, Joyal, Milne, Moore, Nolin, Pearson (8).

Other senators present: The Honourable Senator Wilson (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

From the Aboriginal Legal Services of Toronto:

Jonathan Rudin, Program Director.

From the Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Cal Albright, Program Manager, Youth Justice, Health and Social Development Commission;

Darren Winegarden, Counsel;

Judge Tony Mandamin;

Judge Peter Harris.

Jonathan Rudin made an opening statement.

Cal Albright and Darren Winegarden made an opening statement.

Together, they answered questions.

At 6:40 p.m., the meeting suspended.

At 7:10 p.m., the meeting resumed.

Judge Peter Harris and Judge Tony Mandamin made opening statements and answered questions.

At 8:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 23 octobre 2001
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les sénateurs Andreychuk, Cools, Leger, Joyal, Milne, Moore, Nolin, Pearson (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Wilson (1).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule nE 11 du comité.*)

TÉMOINS:

Du Aboriginal Legal Services of Toronto:

Jonathan Rudin, directeur de programme.

De la Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Cal Albright, directeur de programme, Justice pour les jeunes, Health and Social Development Commission;

Darren Winegarden, conseiller;

Le juge Tony Mandamin;

Le juge Peter Harris.

Jonathan Rudin fait une déclaration.

Cal Albright et Darren Winegarden font une déclaration.

Ensemble, ils répondent aux questions.

À 18 h 40, la séance est suspendue.

À 19 h 10, la séance reprend.

Les juges Peter Harris et Tony Mandamin font une déclaration et répondent aux questions.

À 20 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, October 24, 2001

(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:55 p.m. this day in room 257-E, Centre Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Chalifoux (5:00 p.m.), Cools, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Nolin, Pearson, Phalen (6:30 p.m.), Poy and Rivest (13).

Other senator present: The Honourable Senator Wilson (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

From the Canadian Criminal Justice Association:

Gaston St-Jean, Executive Director;

Cecile Toutant, Member of the Board of Directors.

From the Association des centres de jeunesse du Québec:

Jacques Dumais, Director of Youth Protection.

From the Quebec Coalition of Alternative Justice:

Serge Charbonneau, Coordinator.

Panel of Academics:

Nicolas C. Bala, Professor, Queen's University;

Anthony Doob, Professor, University of Toronto;

James Hackler, Professor, University of Victoria;

Irvin Waller, Professor, University of Ottawa.

From the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse:

Athanasia Bitzakidis;

Claire Bernard.

Cecile Toutant made an opening statement.

Jacques Dumais made an opening statement.

Serge Charbonneau made an opening statement.

Together, they answered questions.

Cecile Toutant made a statement regarding the work of the Institute Philippe Pinel de Montréal.

Anthony Doob made an opening statement.

James Hackler made an opening statement.

OTTAWA, le mercredi 24 octobre 2001

(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 55, dans la pièce 257-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Chalifoux (17 heures), Cools, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Nolin, Pearson, Phalen (18 h 30), Poy et Rivest (13).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Wilson (1).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 11 du comité.*)

TÉMOINS:

De l'Association canadienne de justice pénale:

Gaston St-Jean, directeur exécutif;

Cécile Toutant, membre du conseil d'administration.

De l'Association des centres de jeunesse du Québec:

Jacques Dumais, directeur de la Protection de la jeunesse.

Du Regroupement des organismes de justice alternative du Québec:

Serge Charbonneau, coordinateur.

Groupes d'universitaires:

Nicolas C. Bala, professeur, Université Queen's;

Anthony Doob, professeur, Université de Toronto;

James Hackler, professeur, Université de Victoria;

Irvin Waller, professeur, Université d'Ottawa.

De la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse:

Athanasia Bitzakidis;

Claire Bernard.

Cécile Toutant fait une déclaration.

Jacques Dumais fait une déclaration.

Serge Charbonneau fait une déclaration

Ensemble, ils répondent aux questions.

Cécile Toutant fait une déclaration au sujet du travail de l'Institut Philippe Pinel de Montréal.

Anthony Doob fait une déclaration.

James Hackler fait une déclaration.

Nicholas Bala made an opening statement.

Irvin Waller made an opening statement.

Together, they answered questions.

At 6:15 p.m., the Honourable Senator Beaudoin, Deputy Chair, took the chair.

Athanasia Bitzakidis and Claire Bernard made an opening statement and answered questions.

At 8:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 25, 2001

(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:50 a.m. this day in room 257-E, Centre Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Moore, Nolin, and Rivest (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

WITNESSES:

From Aide juridique of Quebec:

Diane Trudeau, Commission des services juridiques, Montréal;

Mario Gervais, Bureau d'aide juridique de Longueuil;

Benoît Gingras, Bureau d'aide juridique de Québec.

From the Criminal Lawyers' Association:

Carol Letman, Director.

From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William Trudell, Chair.

Diane Trudeau, Mario Gervais and Benoît Gingras made an opening statement.

Carol Letman made an opening statement.

William Trudell made an opening statement.

Together, they answered questions.

Nicholas Bala fait une déclaration.

Irwin Waller fait une déclaration.

Ensemble, ils répondent aux questions.

À 18 h 15, l'honorable sénateur Beaudoin (vice-président) occupe le fauteuil.

Athanasia Bitzakidis et Claire Bernard font une déclaration et répondent aux questions.

À 20 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 25 octobre 2001

(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la pièce 257-E de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Moore, Nolin, et Rivest (9).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 11 du comité.*)

TÉMOINS:

De l'Aide juridique du Québec:

Diane Trudeau, Commission des services juridiques, Montréal;

Mario Gervais, Bureau d'aide juridique de Longueuil;

Benoît Gingras, Bureau d'aide juridique de Québec.

De la Criminal Lawyers' Association:

Carol Letman, directrice.

Du Conseil canadien des avocats de la défense:

William Trudell, président.

Diane Trudeau, Mario Gervais et Benoît Gervais font une déclaration.

Carol Letman fait une déclaration.

William Trudell fait une déclaration.

Ensemble, ils répondent aux questions.

At 12:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 23, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other acts, met this day at 5:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session.

This is our seventh meeting on Bill C-7, the Youth Criminal Justice Act. Our first panel of witnesses this evening includes Mr. Jonathan Rudin of Aboriginal Legal Services of Toronto and Mr. Cal Albright of the Federation of Saskatchewan Indians Nations who is accompanied by his counsel, Darren Winegarden.

Welcome, gentlemen.

Before beginning, senators, this committee has always followed the tradition of not having votes before we have all the evidence before us. Perhaps at this point we should all agree to adhere to that tradition. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed.

Gentlemen, please proceed.

Mr. Jonathan Rudin, Program Director, Aboriginal Legal Services of Toronto: Senators, I am very pleased to be here today to have the opportunity to present the perspective of Aboriginal Legal Services of Toronto on Bill C-7, the Youth Criminal Justice Act — an act that we fear could lead to an increase in the dramatic over-representation of Aboriginal people in prison.

Aboriginal Legal Services of Toronto, ALST, is a non-profit organization serving Canada's largest urban Aboriginal community. ALST operates a wide variety of programs. Of particular relevance to our presentation to the committee today are four programs that I will discuss very briefly.

The four programs are our Young Offender Court Worker Program, our Community Council Program, our test-case litigation activities, and our participation in the *Gladue*, Aboriginal Persons, Court.

Our Aboriginal Young Offender Court Worker works with Aboriginal youth charged with all manner of offences under the Young Offenders Act. The court worker assists clients to obtain counsel, explains the court process to accused persons and their families and helps to set up sentencing alternatives and options for clients.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 23 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-7, concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit ce jour à 17 h 10 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est maintenant commencée.

C'est notre septième réunion sur le projet de loi C-7, la Loi sur le système de justice pénale pour les jeunes. Notre premier groupe de témoins ce soir se compose de M. Jonathan Rudin des Aboriginal Legal Services of Toronto et de M. Cal Albright de la Federation of Saskatchewan Indians Nations qui est accompagné de son avocat, Darren Winegarden.

Bienvenue, messieurs.

Avant de commencer, sénateurs, je rappelle que notre comité a toujours eu pour tradition de ne pas voter avant d'avoir entendu tous les témoignages. Nous pourrions nous entendre maintenant pour répéter cette tradition. Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est entendu.

Messieurs, nous vous écoutons.

M. Jonathan Rudin, directeur de programme, Aboriginal Legal Services of Toronto: Sénateurs, je suis très heureux d'être ici aujourd'hui pour présenter le point de vue de l'organisme Aboriginal Legal Services of Toronto au sujet du projet de loi C-7, Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, une loi qui, nous le craignons, pourrait aggraver encore l'énorme surreprésentation des Autochtones dans les prisons.

Aboriginal Legal Services of Toronto ou ALST est un organisme sans but lucratif qui administre un large éventail de programmes et dessert la plus vaste communauté autochtone en milieu urbain au Canada. Quatre de nos activités sont particulièrement fascinantes dans le contexte de notre présentation au comité et je vais vous en parler rapidement.

Les quatre programmes sont notre Programme d'intervention auprès des jeunes contrevenants (Young Offender Court Worker), notre programme de Conseil communautaire, nos activités dans le cadre de causes types et notre participation à la Cour Gladue, pour les Autochtones.

Dans le cadre de notre travail auprès des jeunes contrevenants, nous offrons une aide juridique aux jeunes Autochtones accusés de toutes sortes d'infractions en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Le travailleur social aide ces clients à obtenir les services d'un conseiller juridique, explique la procédure judiciaire aux accusés et à leur famille et aide à établir des options et des peines de rechange.

The Community Council Program is a criminal diversion program. The program has been hearing cases since 1992 and was the first urban Aboriginal diversion program in Canada. The program has dealt with over 900 cases since its inception. The Community Council is open to all Aboriginal offenders, regardless of number of prior convictions and has taken on cases involving a wide range of criminal offences — from theft and mischief to arson and criminal negligence. Last year, thanks to funding from the Youth Justice Branch of the Department of Justice, the mandate of the Community Council Program was extended to cases involving young offenders.

Our test-case litigation activities are part of the mandate of our legal clinic. ALST has appeared as an intervener in the Supreme Court of Canada in a number of cases. Most relevant to our appearance here today are our interventions in three cases — *Williams*, *Gladue*, and *Wells*.

Earlier this month, the Gladue (Aboriginal Persons) Court began hearing cases at the Old City Hall courts in Toronto, the busiest court in Canada. We are very proud that we were involved in the initial deliberations and meetings to establish the court, and we continue to take a leading role in the court's development. The purpose of the Gladue Court is to establish the criminal trial court's response in *Gladue*, section 718.2(e) of the Criminal Code and consideration of the unique circumstances of adult Aboriginal accused and Aboriginal offenders.

The Gladue Court performs no different activities than any other court in Old City Hall, although it offers them all in one court. What distinguishes the court is that those working in it have a particular understanding and expertise in the range of programs and services available to Aboriginal people in Toronto. This range of expertise allows the court to craft decisions in keeping with the directive of the Supreme Court of Canada in *Gladue* because the information required to develop such responses is before the court.

At the outset, we wish to congratulate the government on its commitment made in the Speech from the Throne to "... reduce the number of Aboriginal people incarcerated or in conflict with the law. Within a generation, there should be no disparity in the incarceration rates between Aboriginals and the rest of Canadian society." In our discussions with government officials in the Department of Justice, we have found a great desire to see this promise realized and we are heartened by the efforts made by the department.

Unfortunately, as currently written, we think the proposed Youth Criminal Justice Act will not support the government's aim to reduce the rate of over-incarceration of Aboriginals. Indeed, we fear that it might actually make the situation worse.

We have two broad concerns with the bill. First, it does not incorporate into it the provisions of section 718.2(e) of the Criminal Code, thus making the *Gladue* decision of the Supreme Court of Canada inapplicable to cases coming before youth court. Second, some of the measures designed to foster alternatives to

Le Conseil communautaire est un programme de déjudiciarisation criminelle. Premier programme de déjudiciarisation autochtone en milieu urbain au Canada, le Conseil instruit des causes depuis 1992. Il en a entendu plus de 900 depuis sa création. Le Conseil communautaire est prêt à entendre tous les contrevenants autochtones, peu importe le nombre de leurs condamnations antérieures, et il instruit des procès portant sur un large éventail d'infractions criminelles — vol, méfait, incendie criminel ou négligence criminelle. L'an dernier, grâce à l'appui financier de la Direction de la justice pour les jeunes du ministère de la Justice, le mandat du Conseil communautaire a été élargi aux affaires impliquant de jeunes contrevenants.

Le mandat de notre clinique d'aide juridique prévoit des activités de contentieux lié à des causes-types. L'ALST est intervenu devant la Cour suprême du Canada dans un certain nombre d'affaires — les plus pertinentes dans le présent contexte étant les affaires *Williams*, *Gladue* et *Wells*.

Plus tôt au cours du mois, la Cour Gladue (pour les Autochtones) a commencé à instruire des causes dans le Old City Hall de Toronto, le palais de justice le plus occupé au Canada. Nous sommes très fiers d'avoir participé aux délibérations et réunions initiales en vue d'établir la Cour et nous continuons à jouer un rôle de premier plan dans son développement. L'objectif visé est d'établir une instruction pénale en fonction de l'affaire *Gladue*, de l'alinéa 718.2e) du Code criminel ainsi que des circonstances particulières de délits des contrevenants et des prévenus adultes autochtones.

La Cour Gladue exerce les mêmes activités que tout autre tribunal du Old City Hall, à la différence que tous les services sont offerts dans une seule enceinte. Ce qui distingue la Cour est que ceux qui y travaillent ont une compréhension et une expertise particulière des programmes et services offerts aux Autochtones de Toronto. Elle peut prendre ses décisions conformément à l'orientation tracée dans l'arrêt *Gladue* de la Cour suprême du Canada, car elle dispose immédiatement de tous les renseignements requis.

En premier lieu, nous voulons féliciter le gouvernement de s'être engagé, dans le cadre du débat sur le discours du Trône, à «réduire le nombre d'Autochtones incarcérés ou qui ont des démêlés avec la justice; en une génération nous devrions faire disparaître toute disparité dans les taux d'incarcération entre les Autochtones et le reste de la société canadienne». Dans nos discussions avec les représentants du ministère de la Justice, nous avons constaté une réelle volonté de concrétiser cette promesse et nous sommes encouragés par les efforts que déploie le ministère.

Malheureusement, nous croyons que, dans sa forme actuelle, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents ne permettra pas de réduire les taux trop élevés d'incarcération des Autochtones. En fait, nous craignons que la situation n'en soit aggravée.

Nous avons deux grandes préoccupations en ce qui concerne la loi: Premièrement, elle n'intègre pas les dispositions de l'alinéa 718.2e) du Code criminel, ce qui fait que l'arrêt *Gladue* de la Cour suprême du Canada ne peut s'appliquer aux affaires instruites par les tribunaux pour adolescents; deuxièmement,

custody and reintegration of Aboriginal offenders may well, in practice, have the opposite effect.

I will turn first to our concern about the absence of section 718.2(e). As we did when we appeared before the House of Commons Committee to discuss Bill C-3, the predecessor bill to Bill C-7, we urge this committee to add the words of section 718.2(e) to clauses 38 and 39 of this bill. Section 718.2(e) of the Criminal Code was part of Parliament's comprehensive sentencing reforms passed in 1996 as Bill C-41. The section states that when imposing a sentence:

all available sanctions other than imprisonment that are reasonable in the circumstances should be considered for all offenders, with particular attention to the circumstances of Aboriginal offenders.

This section was considered by the Supreme Court of Canada in the landmark case of *R. vs. Gladue*. In that case, the court found that one of the purposes of section 718.2(e) was to respond to Aboriginal over-incarceration. While the court stated that it would not be possible to address all of the cautions of over-representation through sentencing reforms, it did note that alternatives to imprisonment were particularly necessary for Aboriginal offenders.

The court spoke about the need for restorative justice approaches in sentencing and made it clear that such approaches should not be restricted to non-violent offences. The court also made it clear that restorative justice approaches are not necessarily lighter forms of punishment and may be able to accomplish the goals of deterrence and denunciation better than jail sentences.

Why is there a need for section 718.2(e) to be placed in the youth criminal justice act? Clause 140 of the bill states that the Criminal Code applies to all proceedings involving young offenders except where it is inconsistent or excluded by the act. Given that the act contains its own sentencing provisions, judges will be precluded from considering section 718.2(e) in their sentencing deliberations, even if they want to do so. Thus, consideration of the realities of Aboriginal youth and the need to examine alternatives to incarceration in all cases are absent from the current bill.

This is a matter of great concern. Clauses 38 and 39 of the bill, which outline the sentencing principles and the circumstances in which incarceration would be appropriate, are much weaker than section 718.2(e). There is no specific admonition to a judge to consider the circumstances of Aboriginal offenders when considering a custodial sentence. This fact is particularly significant when we realize, as the Minister of Justice acknowledged during a presentation to the Commons Justice Committee during hearings on Bill C-3, "... the fact [is] that

certaines des mesures visant à promouvoir des solutions de rechange à la détention et à la réintégration des contrevenants autochtones pourraient bien avoir l'effet contraire sur le plan concret.

Je voudrais d'abord dire un mot au sujet de l'absence de l'alinéa 718.2e). Comme lorsque nous avons comparu devant le Comité de la justice des Communes pour discuter du projet de loi C-3, le prédécesseur du projet de loi C-7, nous exhortons le comité à ajouter le libellé de l'alinéa 718.2e) aux articles 38 et 39 du texte de loi proposé. L'alinéa 718.2e) du Code criminel fait partie des réformes exhaustives du processus de détermination de la peine adoptées en 1996 par le Parlement dans le cadre du projet de loi C-41. Cet article dispose qu'au moment d'imposer une peine, il convient d'examiner:

toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones.

Cet article a été pris en considération par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt clé *R. c. Gladue*. Dans cette affaire, la Cour a conclu que l'un des objectifs de l'alinéa 718.2e) était de réduire les taux d'incarcération trop élevés des Autochtones. Bien que les juges aient signalé qu'il ne serait pas possible de régler tous les problèmes de surreprésentation grâce à des réformes de la détermination de la peine, ils ont néanmoins observé que des solutions de rechange à l'emprisonnement étaient particulièrement nécessaires dans le cas des contrevenants autochtones.

La Cour a évoqué la nécessité de la justice réparatrice dans la détermination de la peine et fait valoir clairement que cette approche ne devrait pas être limitée aux infractions sans violence. Elle a aussi exprimé clairement que les voies de la justice réparatrice ne comportent pas nécessairement des sanctions plus légères et peuvent répondre aux objectifs de la dissuasion et de l'exemplarité encore mieux que les peines d'emprisonnement.

Pourquoi est-il nécessaire d'ajouter l'alinéa 718.2e) à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents? L'article 140 de cette dernière stipule que le Code criminel s'applique à toutes les infractions imputées aux adolescents, sauf si elles sont incompatibles avec la loi ou écartées par celle-ci. Étant donné que la Loi contient ses propres dispositions en matière de détermination de la peine, les juges ne pourront, même s'ils veulent le faire, s'en remettre à l'alinéa 718.2e) lors de leurs délibérations sur le prononcé de la sentence. Ainsi, la prise en compte des réalités de la jeunesse autochtone et la nécessité d'examiner des solutions de rechange à l'incarcération dans tous les cas sont des éléments absents de l'actuel projet de loi.

Il y a là une grande source d'inquiétude. Les articles 38 et 39 de la Loi, qui énoncent les principes de la détermination de la peine et les circonstances où l'incarcération serait appropriée, sont beaucoup plus faibles que l'alinéa 718.2e). On ne demande pas précisément à un juge de prendre en considération la situation des contrevenants autochtones au moment d'envisager une peine de détention. C'est particulièrement important compte tenu du fait que la ministre de la Justice a reconnu, lors de sa comparution devant le Comité de la justice des communes au moment de

Aboriginal youth are disproportionately represented in our youth courts and unfortunately in our youth detention facilities.”

Perpetuating the process that will lead to the incarceration of more and more Aboriginal youth is in itself a crime. It is important that the Youth Criminal Justice Act contain a provision that will explicitly require judges to look for alternatives to incarceration, particularly with regard to Aboriginal youth.

One of the reasons this is such an important issue is that the Aboriginal population of Canada is significantly younger than average. The Royal Commission on Aboriginal Peoples noted that the Aboriginal population of Canada is increasing as a percentage of the total population. This increase is particularly noticeable among young people.

It might be said that section 718.2(e) of the Criminal Code is not needed because the proposed act has its own provisions to address this issue. For example, clause 3(1)(c) of the bill provides:

(c) within the limits of fair and proportionate accountability, the measures taken against young persons who commit offences should

(iv) respect gender, ethnic, cultural and linguistic differences and respond to the needs of aboriginal young persons and young persons with special requirements;

This is very general and vague provision is no substitute for the direct wording of section 718.2(e).

We know that generalized statements to the court to avoid the incarceration of young people will have no effect on the rates of Aboriginal over-representation. We know this because studies in Alberta and Manitoba on the impact of similar provisions in the Young Offenders Act showed that even where the incarceration rates of non-Aboriginal young people declined, the incarceration rate of Aboriginal young people increased under the Young Offenders Act. If the purpose of clauses 38 and 39 is truly to place restrictions on committals to custody, should not youth court judges consider the same issues that judges in adult criminal courts consider?

There is another very important issue in this regard that must be raised. As we have made clear in our submission, it is our opinion that the provisions in the Youth Criminal Justice Act regarding the sentencing of Aboriginal youth are markedly inferior to similar provisions in the Criminal Code. This leads to the absurd result that judges have more legal resources to avoid placing adult Aboriginal offenders in jail than they do Aboriginal young offenders. It means that innovative programs such as the Gladue (Aboriginal Persons) Court that have been established for adult Aboriginal offenders cannot be made available to Aboriginal young offenders.

l'examen du projet de loi C-3, que «les jeunes Autochtones sont surreprésentés dans les tribunaux de la jeunesse et, malheureusement, dans les établissements de détention pour jeunes».

La perpétuation d'un processus qui donnera lieu à l'incarcération d'un nombre de plus en plus grand d'adolescents autochtones est, en soi, un crime. Il importe que la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents contienne une disposition exigeant explicitement des juges qu'ils examinent des solutions de rechange à l'incarcération, en particulier en ce qui concerne les adolescents autochtones.

L'une des raisons pour lesquelles cette question est si importante est que la population autochtone est, en moyenne, beaucoup plus jeune que le reste de la population canadienne. Par ailleurs, la Commission royale sur les peuples autochtones a fait observer que la population autochtone augmente en proportion de la population totale du pays. Cette augmentation est particulièrement évidente parmi les jeunes.

On pourrait soutenir que l'alinéa 718.2e) du Code criminel n'est pas nécessaire puisque la loi proposée contient ses propres dispositions à cet égard. Par exemple, l'alinéa 3(1)c) du projet de loi stipule que:

c) les mesures prises à l'égard des adolescents, en plus de respecter le principe de la responsabilité juste et proportionnelle, doivent

(iv) viser à prendre en compte tant les différences ethniques, culturelles, linguistiques et entre les sexes que les besoins propres aux adolescents autochtones et à d'autres groupes particuliers d'adolescents;

Cette disposition très générale et vague ne peut remplacer le libellé direct de l'alinéa 718.2e).

Nous savons que des énoncés généraux à l'intention du tribunal en vue d'éviter l'incarcération des adolescents n'auront aucun effet quant à la surreprésentation des Autochtones. Nous le savons parce que des études effectuées en Alberta et au Manitoba sur l'incidence de dispositions législatives similaires ont montré que même lorsque les taux d'incarcération des adolescents non autochtones diminuaient, celui des adolescents autochtones augmentait. Si les articles 38 et 39 ont véritablement pour objet de restreindre les placements sous garde, les juges des tribunaux pour adolescents ne devraient-ils pas s'appuyer sur les mêmes considérations que ceux des tribunaux criminels pour adultes?

Une autre question très importante doit être soulevée à cet égard. Comme nous l'avons déjà clairement indiqué, nous croyons que les dispositions de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents sont notablement inférieures aux dispositions similaires du Code criminel en ce qui concerne la détermination de la peine pour les adolescents autochtones. Cela produit le résultat absurde que les juges ont davantage de latitude pour éviter d'incarcérer des contrevenants autochtones adultes que de jeunes contrevenants autochtones. Cela signifie en outre que des programmes novateurs comme la Cour Gladue (pour les Autochtones), établis pour les contrevenants autochtones adultes, ne peuvent être offerts aux jeunes contrevenants autochtones.

However, this situation is more than just absurd. It is a violation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Adult Aboriginal offenders are receiving a benefit that their younger brothers and sisters are not able to receive. If the bill is passed as it is, Aboriginal young offenders will be facing discrimination on the basis of age, a violation of section 15 of the Charter.

If section 718.2(e) of the Criminal Code is not placed in the Youth Criminal Justice Act, following proclamation of the act Aboriginal Legal Services of Toronto will appear, at the first opportunity, before a youth court judge preparing to sentence an Aboriginal young offender and bring a section 15 Charter challenge to that sentencing hearing. We are confident that our application will be successful and that this challenge will survive appeals to higher courts. However, this is not the preferable way in which to resolve this issue. A Charter challenge will take years to reach the Supreme Court and thus have an impact on the sentencing of all Aboriginal and non-aboriginal youth in Canada. During the time it will take for an appeal to wend its way through the courts, thousands of young people will have been sentenced. We urge the committee to amend the bill now and preclude the necessity for a Charter challenge.

Another difficulty with the bill, from our perspective, is that in attempting to do good, it may well achieve the opposite effect. Aboriginal people know only too well that actions taken by the state for ostensibly the best of reasons can have tragic ramifications. We would like to focus briefly on three clauses of the bill: clause 19, which deals with conferences; clause 27(4), compelling the attendance of parents at youth court; and clause 42(2)(n), imposing a mandatory additional period of community supervision on any sentence of incarceration for young offenders. I will address each in turn.

The bill is commendable for its emphasis on alternative justice initiatives. However, in clause 19, the bill appears to make conferences the preferred form of Aboriginal dispute resolution. While conferences are not specifically defined in the bill, the term has come to be used to describe a particular form of alternative dispute resolution. The bill gives certain individuals, such as judges, police officers and prosecutors, the right and ability to convene a conference and allows the provincial Attorney General to authorize others to convene them as well. Clause 19(2) suggests that conferences are to be the primary means by which alternative justice responses are to be delivered.

We have no objection to using conferences as a means to resolve matters. However, that is not the method that the Aboriginal community in Toronto has chosen to resolve disputes,

Non seulement cette situation est absurde, mais elle viole la Charte canadienne des droits et libertés. Les contrevenants autochtones adultes obtiennent un avantage dont ne peuvent bénéficier leurs frères et soeurs adolescents. Si le projet de loi est adopté tel quel, on exercera à l'égard des jeunes contrevenants autochtones une discrimination fondée sur l'âge, ce qui est contraire à l'article 15 de la Charte.

Si l'alinéa 718.2e) du Code criminel n'est pas intégré à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, l'Aboriginal Legal Services of Toronto, à la première occasion suivant la promulgation de celle-ci, comparaitra devant un juge d'un tribunal de la jeunesse qui s'apprête à imposer une peine à un jeune contrevenant autochtone et fera une contestation en vertu de l'article 15 de la Charte à l'audience de détermination de la peine. Nous sommes confiants de réussir et croyons que cette cause survivra aux appels devant les tribunaux supérieurs. Toutefois, ce n'est pas la meilleure façon de régler ce dossier. Une contestation en vertu de la Charte prendra des années à se rendre en Cour suprême, de sorte que les répercussions se feront sentir sur le prononcé de la sentence de tous les adolescents autochtones — et non autochtones — au Canada. Durant le délai qui sera nécessaire pour qu'un appel franchisse les différents niveaux du système judiciaire, des milliers et des milliers de jeunes gens se seront vu imposer une peine. Nous exhortons donc le Comité à modifier maintenant le projet de loi et à écarter ainsi la nécessité d'une contestation en vertu de la Charte.

L'autre problème, de notre point de vue, est qu'en voulant bien faire avec cette loi, on risque d'obtenir exactement le contraire. Les peuples autochtones savent trop bien que les mesures que prend l'État pour les meilleures raisons qui soient, selon toute apparence, peuvent avoir des conséquences tragiques. À cet égard, nous aimerions nous attarder brièvement à trois articles de la Loi: l'article 19, portant sur les groupes consultatifs; le paragraphe 27(4), concernant l'obligation des parents d'être présents au tribunal pour adolescents; et l'alinéa 42(2)n), qui impose une période additionnelle obligatoire sous surveillance au sein de la collectivité dans les cas de peine d'incarcération pour un jeune contrevenant. Je vais examiner chacun de ces articles l'un après l'autre.

Il y a lieu de se réjouir de cette loi pour l'importance qu'elle accorde aux mesures de justice alternative; toutefois, à l'article 19, elle semble donner aux «groupes consultatifs» la priorité comme mécanisme substitutif de règlement des conflits. Bien que les «groupes consultatifs» ne soient pas précisément définis dans la Loi, l'expression est maintenant utilisée pour décrire une forme particulière de règlement extrajudiciaire des conflits. La Loi donne à certaines personnes, comme le juge, l'agent de police ou le poursuivant, le droit et la capacité de constituer un groupe consultatif, et elle permet également au procureur général d'une province d'autoriser d'autres personnes à les constituer. Le paragraphe 19(2) donne à entendre que les groupes consultatifs doivent être le principal instrument de concrétisation de la justice alternative.

Nous ne sommes pas contre le recours à des groupes consultatifs pour régler une situation, mais ce n'est pas la méthode de résolution de conflits choisie par la communauté autochtone de

nor is it the approach taken by many other Aboriginal communities. To favour one alternative dispute mechanism over others, to favour certain individuals on the basis of their status in the justice system with the ability to convene these processes, and to do so explicitly in a statute, is unnecessary. It indicates a preference for a particular form of dispute resolution and in so doing takes away the right and ability of Aboriginal communities to develop their own responses.

Clause 27 of the bill attempts to ensure that parents attend hearings in youth court involving their children. Subclause (4) allows a judge to find a parent who does not attend court to be in contempt and to sentence the parent accordingly. This is a wrong-headed approach. Of course we want parents to be there for their children, but some parents cannot or will not be there. For many Aboriginal people live in more remote reserves or in rural parts of Canada, attending court is not an easy matter. It can take a great deal of time and require access to a vehicle. In addition, some parents may be dealing with any number of issues that interfere with their ability to act as they might like as parents. Our fear is that when there is an analysis done of what parents are cited for contempt under this section, we will find, not surprisingly, that Aboriginal persons will once again be over-represented.

Finally, clause 42(2)(n) of the bill requires that whenever a young person is incarcerated, there automatically be included as part of the sentence a period of community supervision that is one-half as long as the custodial sentence. The rationale for such an order is that young people should have the resources necessary to reintegrate them into the community. The reality is that such a section simply increases the period of time that an Aboriginal young person is subject to supervision by the justice system, thus increasing the possibility that they might be charged with failing to observe a condition of their supervised release — such a breach leading once again to jail.

We must remember that report after report on Aboriginal people and the justice system has found that Aboriginal people are subject to both direct and systemic discrimination. One of the ways in which this discrimination manifests itself is by justice officials regularly exercising discretion against Aboriginal people. Giving justice personnel additional opportunities to exercise discretion that could result in the incarceration of Aboriginal people, be they Aboriginal parents or young offenders on community supervision, will lead to more and more Aboriginal people being incarcerated.

We do appreciate the opportunity to place our views before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are glad the Senate has held hearings on this bill, as the House of Commons did not see fit to do so. We are concerned, however, that the haste with which this bill is being put through Parliament will mean that not only will our concerns not be heeded, they will not be given serious consideration.

Toronto, ni par bon nombre d'autres communautés autochtones. Il n'est pas nécessaire de privilégier un mécanisme de règlement des différends en particulier, de donner à certains individus, en raison de leur position dans le système de justice, le privilège d'enclencher un tel mécanisme, ni d'en faire une disposition législative explicite. Cette façon d'indiquer une préférence pour une forme particulière de règlement des conflits enlève aux communautés autochtones leur droit et leur capacité d'élaborer leurs propres solutions.

L'article 27 de la Loi a pour but de garantir que les parents assistent aux audiences d'un tribunal pour adolescents concernant leurs enfants. Le paragraphe (4) habilite un juge à déclarer le père ou la mère coupable d'outrage au tribunal, si la personne ne s'est pas présentée au tribunal, et à lui imposer la peine correspondante. C'est une mauvaise façon de procéder. Bien sûr, nous voulons que les parents se déplacent pour leurs enfants, mais certains ne peuvent le faire ou ne le feront pas. Pour bien des Autochtones qui vivent dans des réserves éloignées ou des régions rurales du Canada, il n'est pas facile de se présenter à la cour: cela peut prendre beaucoup de temps et exige d'avoir accès à un véhicule. De plus, certains parents peuvent éprouver des problèmes qui nuisent à leur capacité d'agir comme ils l'aimeraient en tant que parents. Nous craignons, si l'on examine quels parents sont cités pour outrage au tribunal en vertu de cet article, qu'évidemment les Autochtones seront encore une fois surreprésentés.

Enfin, l'alinéa 42(2)n) de la Loi exige que, si un adolescent est incarcéré, la peine comprendra automatiquement une période de surveillance au sein de la collectivité, dont la durée sera la moitié de la période purgée sous garde. Une telle ordonnance est censée donner au jeune les ressources nécessaires pour réintégrer la collectivité. En fait, pareille disposition ne fait que prolonger la période pendant laquelle un adolescent est soumis à la surveillance du système de justice, ce qui augmente son risque d'être accusé de non-conformité à une condition de sa mise en liberté surveillée, infraction qui le ramène en prison.

Il faut se souvenir que de multiples rapports sur le système de justice et les Autochtones ont conclu que ces derniers étaient victimes de discrimination tant directe que systémique. L'une des manifestations de cette discrimination tient à ce que certains représentants de la justice appliquent régulièrement leur pouvoir discrétionnaire dans le cas des Autochtones. De donner aux intervenants d'autres occasions d'exercer un pouvoir discrétionnaire qui pourrait entraîner l'incarcération d'Autochtones, que ce soit des parents ou de jeunes contrevenants sous surveillance au sein de la collectivité, occasionnera de plus en plus d'incarcérations chez les Autochtones.

Nous sommes heureux de pouvoir exprimer notre opinion devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles et nous nous réjouissons que le Sénat ait tenu des audiences sur ce projet de loi puisque la Chambre des communes n'avait pas jugé bon de le faire. Nous nous inquiétons, toutefois, que la vitesse à laquelle la mesure est traitée au Parlement signifiera que nos préoccupations ne seront pas sérieusement prises en considération.

When important decisions are made in the Aboriginal community, we are often reminded by the elders that we must think seven generations ahead. As Oren Lyons, faithkeeper of the Onondaga Nation said:

In our way of life, in our government, with every decision we make, we always keep this mind the Seventh Generation to Come. It's our job to see that the people coming ahead, the generations still unborn, have a world no worse than ours — hopefully better.

When we walk on Mother Earth we always plant our feet carefully because we know the faces of our future generations are looking up at us from beneath the ground. We never forget them.

We realize it is often difficult for politicians who must run for re-election every four years to think 10 or 15 years down the line, much less seven generations. However, this sad reality, the tragedy of Aboriginal over-incarceration in this country can be at least partially understood by the fact that decision-makers have often not looked at all on the impact of their decisions on Aboriginal communities.

Placing section 718.2(e) of the Criminal Code in the Youth Criminal Justice Act and addressing the other concerns we have raised here today will not, on its own, stop the revolving door from the street to the prison in which so many Aboriginal people find themselves caught, nor will it immediately make our communities safer. However, it will start us down that road, a road that we can look back on in a generation or two and say that when we had the chance we took the steps necessary to make our world a better and safer place.

Thank you, miigwetch.

Mr. Cal Albright, Program Manager, Youth Justice, Health and Social Development Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations: Senators, I am of Cree/Soto ancestry from Treaty 4 territory. My community is actually in Manitoba, but I grew up and worked most of my life in Saskatchewan. I currently work for the Federation of Saskatchewan Indian Nations, which is a political umbrella body of 75 communities in Saskatchewan. We represent 100,000 First Nations people. My role as First Nations Youth Justice Manager is to bring to the fore issues facing First Nations youth and to assist in establishing policies and legislation that we believe can promote a restorative youth justice system. The FSIN is more than 50 years old.

With this particular bill, we have probably had more discussions about youth justice than about any other justice-related issue of which I am aware.

I will proceed to talk about the First Nations concept of justice as healing. Ultimately, the youth justice system can have only limited impact on levels of offending behaviour. Single dimensional, punitive solutions to multi-faceted social problems

Lorsque d'importantes décisions se prennent au sein d'une communauté autochtone, les aînés nous rappellent souvent que nous devons penser pour les sept prochaines générations. Comme l'a dit Oren Lyons, gardien de la foi de la Nation onondaga:

Dans notre mode de vie, dans notre régime de gouvernement, nous gardons toujours à l'esprit la septième génération à venir lorsque nous prenons des décisions. C'est nous qui devons veiller à ce que nos descendants, les générations qui ne sont pas encore nées, héritent d'un monde qui n'est pas pire que le nôtre — et si possible meilleur.

Lorsque nous foulons le sol, nous posons toujours nos pieds avec prudence parce que nous savons que les générations futures nous regardent à partir des profondeurs de la Terre. Nous ne les oublions jamais.

Nous comprenons qu'il est souvent difficile pour des politiciens qui doivent se faire réélire tous les quatre ans de penser à 10 à 15 ans d'avance, et encore plus pour les sept prochaines générations. Mais la triste réalité — la tragédie — de la surreprésentation des Autochtones dans la population carcérale du pays s'explique, du moins en partie, par le fait que les décideurs ont souvent omis de prendre en considération l'impact de leurs décisions sur les communautés autochtones.

Le simple fait d'insérer dans la Loi sur la justice pénale pour les adolescents l'alinéa 718.2e) du Code criminel et de régler les autres problèmes que nous avons soulevés aujourd'hui ne mettra pas fin à lui seul au syndrome de la porte tournante qui affecte tant d'Autochtones et ne rendra pas non plus immédiatement nos collectivités plus sûres. Mais nous aurons quand même pris la bonne piste, une piste sur laquelle nous nous retrouverons dans une génération ou deux en nous disant que, lorsque nous en avons eu la chance, nous avons franchi les étapes nécessaires pour rendre notre monde meilleur.

Merci, miigwetch.

M. Cal Albright, directeur de programme, Justice pour les jeunes, Health and Social Development Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations: Sénateurs, je suis d'ascendance crie/soto du territoire du Traité 4. Ma communauté se trouve en fait au Manitoba, mais j'ai grandi et passé le plus clair de ma vie en Saskatchewan. Je travaille actuellement pour la Federation of Saskatchewan Indian Nations, organisme politique qui regroupe les 75 communautés de Saskatchewan. Nous représentons 100 000 personnes des Premières nations. Mon rôle de directeur du programme de Justice pour les jeunes des Premières nations est de mettre de l'avant les principales questions touchant la jeunesse des Premières nations et de contribuer à l'établissement de politiques et de lois susceptibles de promouvoir un système de justice réparatrice pour les jeunes. La FSIN existe depuis plus de 50 ans.

Avec ce projet de loi particulier, nous avons sans doute discuté plus de justice pour les jeunes que de toute autre question en rapport avec la justice.

Je vais tout d'abord vous parler du concept de justice des Premières nations qui l'assimilent à un processus de guérison. En dernière analyse, le système de justice pour les jeunes ne peut avoir qu'un impact limité sur les niveaux de comportement

will necessarily meet with limited success. Achieving substantial reductions in rates of offending behaviour by First Nations youth will require significant changes in their lives, their communities, their families and their schools. The FSIN, in partnership with the First Nations, is implementing a justice initiative that is intended to promote healthy lifestyles for youth and to reduce offending. These include solvent abuse programs, summer activity programs, militia training and science camps. We also have a number of restorative justice initiatives occurring at the community level.

Before present our recommendations, I want to address this committee with respect to the funding and resource issues that we believe will be affected by this legislation. I will propose something that we believe could work with the program that we wish to implement in Saskatchewan as a result of some of the initiatives that we foresee coming forth from the new legislation.

Many of the most critical issues related to First Nations youth concern the lack of funding for services by First Nations. Resistance to the provisions of adequate resources reflects a concern about a loss of jobs and resources for non-First Nation service providers. We believe this fear is unrealistic and that there could be as many jobs in a healing system as there are in a prison system.

In any case, the federal government is failing to honour its fiduciary duties to the First Nations. There is a strong argument that the present section 70 of the YOA and clause 156 of Bill C-7 allow the federal government to impose conditions on a province in regard to funding provided for First Nations youth. However, it would be preferable that the new legislation be amended to specify that the federal government may enter into specific agreements with Indian communities or First Nations governments to provide funding support for programs or facilities for First Nations youth dealt with under the youth justice system.

In Saskatchewan, 80 per cent of the resources for young offenders is spent on custodial programs. We suggest that the province meet with First Nations and together we can determine ways of realigning resources use with the objective of allocating more to community-based justice programs. For example, we would like our province to commit to a downsizing of custody beds with the saved money going to restorative community programs.

We have met with many justice stakeholders concerning youth corrections programs. At one facility we visited, the staff indicated to us clearly that they believe that 70 per cent of the youth in those facilities could be managed in a community-based program.

délinquant. Si l'on adopte des solutions punitives, unidimensionnelles pour régler des problèmes sociaux complexes, on ne peut obtenir qu'un succès limité. Si l'on veut véritablement réduire le nombre de comportements fautifs chez les jeunes des Premières nations, il faudra apporter des changements significatifs dans leur vie, leurs communautés, leurs familles et leurs écoles. La FSIN, en partenariat avec les Premières nations, met en oeuvre une initiative de justice destinée à promouvoir un mode de vie sain pour les adolescents et à réduire la délinquance. Cette initiative comporte des programmes contre l'abus de solvants, des programmes d'activités d'été, des camps d'entraînement de la milice et des camps scientifiques. Nous avons également un certain nombre d'initiatives de justice réparatrice au niveau communautaire.

Avant de présenter nos recommandations, je voudrais parler au comité des problèmes de financement et de ressources liés à ce projet de loi, d'après nous. Je vais proposer quelque chose qui pourrait fonctionner avec le programme que nous souhaitons mettre en oeuvre en Saskatchewan à la suite de certaines des initiatives qui pourraient découler de la nouvelle loi.

La plupart des difficultés touchant les jeunes des Premières nations sont en rapport avec le manque de financement des services fournis par les Premières nations. Il y a eu une certaine résistance en ce qui concerne les ressources nécessaires dans la mesure où les fournisseurs de services n'appartenant pas aux Premières nations craignent de perdre des emplois et des ressources. D'après nous, ces craintes ne sont pas réalistes et il pourrait y avoir autant d'emplois dans un système de ressourcement que dans un système carcéral.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement fédéral n'honore pas ses obligations de représentant envers les Premières nations. On peut dire que l'article 70 actuelle de la Loi sur les jeunes contrevenants et l'article 156 du projet de loi C-7 permettent au gouvernement fédéral d'imposer des conditions à une province en ce qui a trait au financement accordé aux jeunes des Premières nations. Cependant, il serait préférable que la nouvelle loi soit amendée de façon à spécifier que le gouvernement fédéral peut conclure des ententes précises avec des communautés indiennes ou des gouvernements des Premières nations afin de soutenir financièrement les programmes ou les installations destinés aux adolescents des Premières nations dans le cadre du système de justice pour les adolescents.

En Saskatchewan, 80 p. 100 des ressources à l'intention des jeunes délinquants vont aux programmes offerts en milieu carcéral. Nous proposons que la province rencontre les représentants des Premières nations afin qu'ensemble nous définissions des moyens de réorienter les ressources afin de doter davantage les programmes de justice établis au niveau de la communauté. Par exemple, nous voudrions que notre province s'engage à réduire le nombre de lits en milieu carcéral et à consacrer l'argent ainsi économisé à des programmes communautaires de justice réparatrice.

Nous avons rencontré de nombreux intervenants dans le domaine de la justice à propos des programmes correctionnels pour les jeunes. Dans l'un des centres que nous avons visités, le personnel nous a dit clairement qu'il pensait que 70 p. 100 des

Having Aboriginal youth in the criminal justice system should not be the sole responsibility of the federal and provincial justice departments. Rather, we suggest that both levels of government must coordinate comprehensive multi-departmental approaches to provide a multidisciplinary solution to the problem and challenges that are facing our youth. If we truly value our youth, we must share the responsibility for their well-being as broadly as possible among the sectors.

Without prejudice to the Treaty Right to Justice, the FSIN supports the general direction of Bill C-7, however, we would like to see the following changes made. First, the declaration of principle in the proposed Youth Criminal Justice Act specifically recognizes the needs of Aboriginal young people. The existing Young Offenders Act has no such principle and we welcome this change. However, the needs of Aboriginal youth must be recognized in the application of every part of the proposed act.

We also support the transfer of the priorities within the youth justice system from deterrence to a greater emphasis on rehabilitation and reintegration into the community. Restorative measures will work better for Aboriginal youth than custodial sentences. Taking a purely deterrent-based approach has not worked. In particular, in Saskatchewan, it has resulted in the over-representation of Aboriginal youth in custodial settings. It is costly, inefficient, and detrimental to the development of our youth. Judge Omer Archambault says that legal professionals have an obligation to become involved in working to ensure that a better balance is established between the protection and interests of society as a whole and the needs and rehabilitation of young persons in particular.

With respect to the section on alternate and extra-judicial measures, we believe that First Nations people need to have possession of greater control over justice and correctional services for our youth. This need can be realized in the implementation of extra-judicial measures. When I am referring to extra-judicial measures, I am also referring to sanctions. In my mind, they are still what we currently call alternate measures.

Until this objective is achieved, there is significant potential to use extra-judicial measures to ensure appropriate, community-based, non-adversarial treatment of First Nations youth. However, because section 10(2)(a) requires provincial approval for any such scheme, there are limited First Nations youth programs in Saskatchewan, despite the fact that First Nations communities have developed comprehensive proposals to establish such programs. The provincial government is currently unwilling to give the authority to provide sufficient funding for First Nations youth justice models and delegated authority.

It is our belief that First Nations constitute a "class of persons" under the act and, as such, are contemplated by the act as having the capacity to receive delegated authority from the province to

jeunes se trouvant là pouvaient être gérés dans le cadre d'un programme communautaire. La présence de jeunes Autochtones dans le système de justice pénale ne devrait pas relever exclusivement des ministères de la Justice provinciaux et fédéral. Il faudrait plutôt que les deux paliers de gouvernement coordonnent des initiatives globales multiministérielles afin d'apporter des solutions pluridisciplinaires aux problèmes et aux difficultés de nos jeunes. Si nous tenons vraiment à notre jeunesse, nous devons partager la responsabilité de son bien-être aussi largement que possible entre tous les secteurs.

Sous réserve du droit à la justice découlant des traités, le FSIN appuie l'orientation générale du projet de loi C-7 mais nous aimerions que les changements suivants soient apportés. Tout d'abord, la déclaration de principe se trouvant dans le projet de loi sur la justice pénale pour les adolescents reconnaît spécifiquement les besoins des jeunes Autochtones. La Loi actuelle sur les jeunes contrevenants ne comporte pas de tels principes et nous sommes heureux de ce changement. Toutefois, il faut reconnaître les besoins des jeunes Autochtones dans l'application de chacune des parties du projet de loi.

Nous appuyons également le transfert de priorités dans le cadre du système de justice pour les adolescents pour privilégier la réadaptation et la réinsertion dans la communauté plutôt que la dissuasion. Des mesures de réparation auront plus d'effet sur les jeunes Autochtones que les peines carcérales. Les approches axées uniquement sur la dissuasion n'ont pas fonctionné. En particulier, en Saskatchewan, ceci a entraîné une surreprésentation des jeunes Autochtones en milieu carcéral. C'est une démarche coûteuse, inefficace et qui nuit au développement de notre jeunesse. Selon le juge Omer Archambault, les juristes et les spécialistes en matière de justice doivent participer aux efforts visant à établir un meilleur équilibre entre la protection des intérêts de la société dans son ensemble et les besoins et la réadaptation des jeunes en particulier.

En ce qui concerne l'article sur les mesures extrajudiciaires et de remplacement, nous pensons que les Premières nations doivent pouvoir exercer un plus grand contrôle sur le système judiciaire et les services correctionnels pour leurs adolescents. On peut satisfaire à ce besoin en mettant en place des mesures extrajudiciaires. Lorsque je parle de mesures extrajudiciaires, j'inclus les sanctions. Dans mon esprit, c'est toujours ce que nous appelons actuellement les mesures de remplacement.

Jusqu'à ce que cet objectif soit atteint, il serait très intéressant d'utiliser des mesures extrajudiciaires pour garantir un traitement approprié, non accusatoire et d'orientation communautaire pour les adolescents des Premières nations. Mais, comme en vertu de l'alinéa 10(2)a), une approbation provinciale est exigée pour un tel plan, il y a peu de programmes pour les jeunes des Premières nations en Saskatchewan en dépit du fait que les collectivités des Premières nations ont élaboré de vastes propositions pour mettre de tels programmes en place. Présentement, le gouvernement provincial ne veut pas autoriser le déblocage de fonds suffisants pour mettre en place des modèles de justice pour les jeunes des Premières nations et déléguer ce pouvoir.

Nous croyons que les Premières nations constituent une catégorie de personnes au regard de la loi et à ce titre sont considérées par la loi comme ayant la capacité de recevoir des

create and implement extra-judicial programs. The plain wording of the sections in both the proposed YCJA and YOA does not appear to preclude a delegation of responsibility to First Nations since the language is used in the broadest possible sense, stating that the Lieutenant Governor-in-Council may designate "a person, or a person within a class of persons."

We would like to see a provincial "First Nations extra-judicial measures act." We have developed our own legislation. We have an Indian Child Welfare Act. We would like to see a First Nations extra-judicial measures act that sets out the framework and parameters for First Nations participation in the youth justice system, thereby constituting a formal agreement where the alternate measures programs could be delegated to First Nations.

However, since Saskatchewan disagrees with our views on this matter and will presumably continue to refuse to delegate any such responsibility to First Nations, we believe the architects of this act must make it clear that such delegation to First Nations is indeed contemplated by the act.

Therefore, our recommendation is that the federal government should ensure that funding for First Nations extra-judicial measures youth programs are administered through First Nations organizations. It is also desirable for section 10(2)(a) of the YOA to be amended to specify that if a First Nations community is unable to obtain designation from the Lieutenant Governor-in-Council, they may seek designation from a youth court judge, who may then direct that funding be provided by the provincial government.

We also recommend that First Nations therefore be recognized as a class of persons for the purpose of this act.

This act proposes to enhance community-based programs for youth that would otherwise be in custody or are currently in custody. Where are those resources going to come from? That seems to be an issue with many stakeholders who are looking at this act right now.

We would like to convince the provinces to work with us and formally agree to a downsizing strategy of beds, and some of the money could be re-directed to help enhance and develop the needed community-based programs for the judiciary to use in the first place.

With that, I will turn it over to Mr. Winegarden.

Mr. Darren Winegarden, Legal Counsel, Federation of Saskatchewan Indian Nations: My name is Darren Winegarden, but that is not my Aboriginal name. I was adopted. I was part of the 1960s scoop and taken away from my family and raised with a different family. I am from the Kawacatoose First Nation about 90 miles north of Regina. My whole life — from the beginning until now — has been an example of Aboriginal issues. I wanted

pouvoirs délégués de la province pour créer et mettre en oeuvre des programmes extrajudiciaires. Le simple texte des articles de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et de la Loi sur les jeunes contrevenants ne semble pas exclure la délégation de responsabilité à des Premières nations puisque les termes sont utilisés au sens le plus large possible et que le texte stipule que le lieutenant gouverneur en conseil peut désigner une personne ou une personne au sein d'une catégorie de personnes.

Nous souhaiterions avoir une loi sur les mesures extrajudiciaires pour les Premières nations. Nous avons élaboré notre propre législation. Nous avons une Loi sur l'aide à l'enfance indienne. Nous souhaiterions avoir une loi sur les mesures extrajudiciaires pour les Premières nations qui énoncerait le cadre et les paramètres de la participation des Premières nations au système de justice pour les adolescents et constituerait ainsi une entente officielle en vertu de laquelle les programmes de mesures de remplacement pourraient être délégués aux Premières nations.

Toutefois, comme la Saskatchewan n'est pas d'accord avec notre point de vue sur la question et continuera probablement de refuser de déléguer de telles responsabilités aux Premières nations, nous pensons qu'il faut que les architectes de cette loi stipulent clairement que cette délégation aux Premières nations est effectivement envisagée par la loi.

Par conséquent, nous recommandons que le gouvernement fédéral veille à ce que le financement des programmes de mesures extrajudiciaires pour les jeunes des Premières nations soit administré par des organisations des Premières nations. Il serait aussi souhaitable de modifier l'alinéa 10(2)a) de la Loi sur les jeunes contrevenants pour préciser que si une communauté des Premières nations ne peut pas être désignée par le lieutenant gouverneur en conseil, elle pourra demander à être désignée par un juge de tribunal pour adolescents qui pourra alors stipuler que le financement doit être fourni par le gouvernement provincial.

Nous recommandons aussi que les Premières nations soient par conséquent reconnues comme une catégorie de personnes aux fins de cette loi.

Cette loi vise à améliorer les programmes communautaires à l'intention des jeunes qui sinon se trouveraient en détention ou sont déjà en détention. D'où vont venir ces ressources? Cela semble être un problème pour de nombreux intervenants qui examinent cette loi actuellement.

Nous voudrions convaincre les provinces de collaborer avec nous et de consentir officiellement à réduire le nombre de places en détention en réaffectant une partie de l'argent de manière à améliorer et à développer les programmes nécessaires que le pouvoir judiciaire devrait utiliser en premier lieu.

Sur ce, je vais laisser la parole à M. Winegarden.

M. Darren Winegarden, conseiller juridique, Federation of Saskatchewan Indian Nations: Je m'appelle Darren Winegarden, mais ce n'est pas mon nom autochtone. J'ai été adopté. J'ai fait partie de la tournée des années 60 et on m'a enlevé à ma famille et élevé dans une autre famille. Je viens de la Première nation Kawacatoose, à environ 90 milles au nord de Regina. Toute ma vie — du début jusqu'à maintenant — a été un exemple des

to say some things about that to give you an introduction to who I am.

Mr. Albright and I have been working in First Nations justice for quite some time, about six years. We have seen a lot. We have tried to work in as many areas of justice as we can. We have been to the Supreme Court on occasion, and we have been to court in the far north in Saskatchewan and pioneered a lot of sentencing circle work in Saskatchewan and that sort of thing.

We had occasion today to meet with a new head for one of the Justice programs. We were a little disheartened, or I was. I felt I should try to share that. He was younger than us, and I think he had less experience in the justice area than we have. He was talking about funding and the realities of moving bills through the house and this sort of thing. I felt compelled to retort that in the near future I will be doing a death inquiry, a coroner's inquest, into the death of a young lady in Pinegrove Facility. She was 22 years old, but when she was 16 or 17 years old, her mother would bring out her and her sister and ask the johns which one they would like to sleep with. That was her mother doing that.

That is the reality of the children that we are talking about. It is not something that can be dismissed or looked at from the side and dealt with in a clinical basis. It is a very emotional issue, and it is very important to our people.

As my friend Mr. Rudin points out, the omission of the principles from section 718 in the Young Offenders Act from the proposed legislation is, in my opinion, a lie. It is to say that the concerns of First Nations youth are not paramount in Canada. We know that when we are talking about the incarceration of youth in Canada, we are primarily talking about the incarceration of First Nations youth. In Saskatchewan, the incarceration rate of First Nations youth is at 90 per cent and of non-native youth at about 10 per cent. In effect, we see that those people are being incarcerated and penalized for the fact they are Aboriginal.

I invite you to make no mistake about that fact. It is the reality we live in. It is not a result of their being bad people. It is a result of the fact that we, or our parents, have dealt with the residential school issue all our lives and now we are dealing with it as very young people in very troubled circumstances. To say that the special circumstances of Aboriginal people ought not be a factor in sentencing is a lie, and I ask you to exercise your powers of authority to correct that circumstance.

I am continuing on from page 8 where Mr. Albright left off, 4.3, the role of the police officer. On behalf of the Federation of Saskatchewan Indian Nations, we understand that it is very important that police be involved in the equation and that their participation is essential. However, one of the things we see in clause 6.2 seems in some ways a reversal from clause 6.1. Clause 6.1 provides some direction to the way policing ought to be done in terms of delivering of cautions and so forth, whereas in section 6.2 there is a reversal. I suppose that is included to give

problèmes des Autochtones. J'aimerais vous dire quelques mots à ce sujet pour me présenter.

M. Albright et moi-même travaillons dans le domaine de la justice des Premières nations depuis assez longtemps, depuis environ six ans. Nous avons vu beaucoup de choses. Nous avons essayé de travailler dans le plus grand nombre de secteurs de la justice possible. Nous sommes allés quelques fois en Cour suprême et nous sommes allés devant les tribunaux du grand nord de la Saskatchewan, et nous avons fait une oeuvre de pionnier en matière de conseil de détermination de la peine en Saskatchewan et dans ce genre de chose.

Nous avons eu l'occasion aujourd'hui de rencontrer un nouveau responsable d'un des programmes de Justice. Nous étions un peu découragés, moi en tout cas. Je me suis dit qu'il fallait que j'essaie de vous en parler un peu. Il était plus jeune que nous, et je pense qu'il avait moins d'expérience de la justice que nous. Il parlait de financement et de la réalité des opérations financières et de ce genre de chose. Je me suis senti obligé de lui répondre que dans un avenir proche j'allais faire une enquête sur un décès, une enquête de coroner sur le décès d'une jeune femme de Pinegrove Facility. Elle avait 22 ans, mais quand elle avait 16 ou 17 ans, sa mère l'emmenait avec sa soeur et demandait aux clients avec laquelle ils voulaient coucher. C'est sa mère qui faisait cela.

Voilà la réalité des enfants dont nous parlons. Ce n'est pas quelque chose qu'on peut écarter du revers de la main ou observer du coin de l'oeil avec un regard clinique. C'est une question profondément affective et très importante pour notre peuple.

Comme l'a dit mon ami M. Rudin, l'omission des principes de l'article 718 de la Loi sur les jeunes contrevenants dans le projet de loi proposé est à mon avis un mensonge. C'est-à-dire que les préoccupations des jeunes des Premières nations ne sont pas des préoccupations de premier plan au Canada. Nous savons que quand nous parlons d'incarcération des jeunes au Canada, nous parlons surtout de l'incarcération des jeunes des Premières nations. En Saskatchewan, le taux d'incarcération de ces jeunes est de 90 p. 100, alors que chez les jeunes non autochtones, il est d'environ 10 p. 100 seulement. En fait, on constate que ces jeunes seront incarcérés et pénalisés parce qu'ils sont Autochtones.

Je vous recommande de ne pas vous y tromper. C'est dans cette réalité que nous vivons. Ce n'est pas parce que ces gens-là sont mauvais. C'est simplement le résultat du fait que nous ou nos parents avons été confrontés au problème des écoles résidentielles toute notre vie et que nous affrontons maintenant cette réalité très jeune dans des circonstances très problématiques. Dire que la situation particulière des Autochtones ne devrait pas intervenir dans la détermination de la peine, c'est un mensonge, et je vous demande d'exercer vos pouvoirs pour rectifier cette situation.

Je poursuis à partir de la page 8 où M. Albright s'est arrêté, 4.3, le rôle de l'agent de police. Au nom de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, nous comprenons qu'il est très important que les policiers interviennent dans l'équation et que leur participation est essentielle. Toutefois, dans l'article 6.2, on semble avoir quelque chose qui renverse ce qui est dit à l'article 6.1. À l'article 6.1, on explique comment l'agent de police doit exercer sa fonction en faisant des mises en garde, et cetera, alors qu'à l'article 6.2 on renverse ces indications. J'imagine que le but

the police back their discretionary use of their powers. However, it is our reality that those discretionary uses of powers have not always been delivered in the best way possible. I cite the example of police officers dropping off Aboriginal people outside of Saskatoon, and some of them had the misfortune of freezing to death as a result.

We have not always agreed with the way in which that discretion has been used. We think that limitations ought to be placed on it. Our third recommendation is that clause 6(2) be struck and that more serious limitations be considered regarding the use of prosecutorial discretion and police discretion when deciding whether to charge Aboriginal youth.

I have already talked somewhat about the principles of sentencing. Ninety per cent of the youth in correctional facilities in Saskatchewan are Aboriginal — primarily First Nations youth.

Article 37(b) of the United Nations Convention on the Rights of the Child, of which Canada is a signatory, says that incarceration of children “shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;”. However, it is not used as the measure of last resort. It is often used as a stop-gap measure.

For example, one young offender whom I currently represent is 12 years old and committed a series of crimes this past summer. His mother is an alcoholic, as is his father. They are not living together but there is a stepfather in the equation, and he too is an alcoholic. They spend a lot of time drinking and the young gentleman is on his own quite often. In the evening, rather than being at home with these people drinking, he is out on his bike getting into a little bit of trouble. He got into trouble three times last summer. Rather than being placed with other family members or on reserve, he was taken into custody under the principle that if someone is getting into trouble for a period of time they must be taken out of equation so that they cannot continue to commit crimes. He was put into remand in Prince Albert, Saskatchewan, from where he was sent to the remand centre in Saskatoon. When that remand centre became full, he was sent to the Paul Dojack Youth Centre in Regina. That placement did not work out very well either, so he was moved to North Battleford, Saskatchewan. We finally managed to get the matter brought back into court so that we could try to get a better circumstance set up for him and he was flown from North Battleford back to Prince Albert. He had toured the province.

This was his first experience of incarceration, he was 12 years old, and his parents were poverty-stricken alcoholics who could not move around with him throughout the province. This was a traumatic situation for this young person.

That is clearly heavy-handed use of incarceration and misadministration, at the very least. We would like to have those kinds of principles reflected in changes to the bill.

est de rendre aux policiers leurs pouvoirs discrétionnaires. Toutefois, nous constatons que ces pouvoirs discrétionnaires n'ont pas toujours été administrés de la meilleure façon possible. Je citerais l'exemple des policiers qui ont abandonné en banlieue de Saskatoon des Autochtones dont certains ont eu le malheur d'en mourir de froid.

Nous n'avons pas toujours été d'accord avec la façon dont cette discrétion s'est exercée. Nous estimons qu'il faudrait lui imposer des limites. Notre troisième recommandation est que l'article 6.2 soit supprimé et qu'on envisage des limites plus sérieuses au pouvoir discrétionnaire de poursuite et au pouvoir discrétionnaire des policiers de porter ou non des accusations contre de jeunes Autochtones.

J'ai déjà un peu parlé des principes de la détermination de la peine. Quatre-vingt-dix pour cent des jeunes en établissement correctionnel en Saskatchewan sont des Autochtones, essentiellement des jeunes des Premières nations.

L'alinéa 37b) de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont le Canada est signataire, stipule que «l'emprisonnement d'un enfant ne doit être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible». Or, il n'est pas utilisé en tant que mesure de dernier ressort. C'est souvent un simple expédient.

À titre d'exemple, un jeune délinquant de 12 ans que je représente actuellement a commis une série de crimes l'été dernier. Sa mère est alcoolique, de même que son père. Ils ne vivent pas ensemble, mais il y a aussi le beau-père dans l'équation, qui est lui aussi alcoolique. Ils passent beaucoup de temps à boire et ce jeune garçon est très souvent laissé à lui-même. Le soir, au lieu de rester à la maison avec toutes ces personnes qui boivent, il part sur sa bicyclette et il s'attire des ennuis. Il s'est mis en difficulté trois fois cet été. Au lieu de le placer chez d'autres membres de la famille ou dans la réserve, on l'a incarcéré en partant du principe que si quelqu'un persiste à faire des bêtises pendant un certain temps, il faut le retirer du tableau pour l'empêcher de continuer à commettre des crimes. On l'a donc incarcéré à Prince Albert, en Saskatchewan, et expédié ensuite au centre de détention de Saskatoon. Quand ce centre a été plein, on l'a envoyé au Paul Dojack Youth Centre à Regina. Cela n'a pas très bien marché non plus, et on l'a donc envoyé ensuite à North Battleford en Saskatchewan. Nous avons finalement réussi à ramener l'affaire devant le tribunal pour essayer de le placer dans un contexte plus satisfaisant, et on l'a ramené en avion de North Battleford à Prince Albert. Il avait fait le tour de la province.

C'était sa première expérience de l'incarcération, il avait 12 ans, et ses parents étaient de misérables alcooliques qui ne pouvaient pas l'accompagner à travers la province. Cela a été une expérience traumatisante pour ce jeune.

Le moins qu'on puisse dire, c'est que c'est un recours exagéré à l'incarcération et une manifestation de mauvaise administration. Nous aimerions bien que ces principes soient repris dans les modifications au projet de loi.

One example of how we would like to have sentencing more sensitive to Aboriginal youth is in clause 39 which says:

(1) A youth justice court shall not commit a young person to custody under section 42 (youth sentences) unless

(a) the young person has committed a violent offence;

We would like to have that changed to read “a serious violent offence.” Some of the less serious violent crimes that young offenders commit are assaults on one another. The fact that they commit those sorts of violent offences does not mean that they are bad people or serious offenders. The act should reflect that it is the dangerous or habitual young offenders need to be addressed with heavy-handed measures such as custody.

We reviewed clause 42(2)(n), an important element in terms of the sentencing aspect of this legislation, which Mr. Rudin discussed in his presentation. We found this clause to be convoluted and difficult to read. It is not easy for community people to understand, and we are sensitive to the needs of community people in our work. We have been working, for quite some time, in community justice delivery in Saskatchewan. We work with people from First Nations in Saskatchewan who are involved directly in justice delivery. We go to their communities and try to help them. They work with legislation such as this, and its convoluted wording is very difficult for them to understand.

We recommend that those types of clauses be re-drafted with an emphasis on clarity and perhaps brevity, to make them more focussed for our community people who need to work with them.

We have the same issue with regard to clause 19, which deals with conferencing. From the First Nations perspective, we have used the sentencing circle, which stems from our worldview. It reaches the thoughts of Aboriginal youth much more effectively than conferencing. Conference has traditionally — at least in Saskatchewan — been delivered by the police. Hence, “conferencing” there is really a police-based model that admonishes the First Nation sentencing circle model. That is near-sighted.

In Saskatchewan, Judge Mary Ellen Turpel-Lafond has recently started a youth sentencing court based on the circle model. There we see the Young Offenders Act falling behind the activities of the judiciary in Saskatchewan. The least Canada can do is to keep pace with progress that is being made in various fronts.

Finally, there is a host of powers and authorities that we would like to see in the act transferring capacities to First Nations to use the programs and institutions we are trying to develop in Aboriginal justice areas. One of those is the Indian Child and Family Service Agency. It would be important for our processes to ensure that they are used by the courts and social services

On trouve un exemple de la façon dont nous souhaiterions rendre la détermination de la peine plus sensible à la situation des jeunes Autochtones à l'article 39, qui se lit comme suit:

(1) Le tribunal pour adolescents n'impose une peine comportant le placement sous garde en application de l'article 32 (peines spécifiques) que si, selon le cas:

a) l'adolescent a commis une infraction avec violence;

Nous souhaiterions remplacer ces mots par «une infraction grave avec violence». Certains des crimes violents les moins graves que commettent les jeunes contrevenants sont de simples agressions mutuelles. Le fait qu'ils commettent ce genre d'actes violents ne signifie pas que ce soit de mauvaises personnes ou de véritables délinquants. La loi devrait préciser que c'est dans le cas des jeunes délinquants dangereux ou récidivistes qu'il faut recourir à des mesures lourdes telles que la détention.

Nous avons examiné l'alinéa 42(2)n), un important élément de la détermination de la peine dans ce projet de loi, dont M. Rudin a discuté dans son exposé. Nous avons trouvé cet alinéa compliqué et difficile à lire. Il est difficile à comprendre pour les membres de la collectivité, et nous sommes sensibles aux besoins de ces personnes dans notre travail. Nous travaillons depuis un certain temps à administrer la justice communautaire en Saskatchewan. Nous travaillons avec des personnes des Premières nations en Saskatchewan qui participent directement à l'administration de la justice. Nous allons dans leurs collectivités pour essayer de les aider. Ces personnes travaillent avec des lois comme celle-ci et elles ont beaucoup de mal à en comprendre le texte alambiqué.

Nous recommandons de reprendre la rédaction de ce genre d'articles pour les rendre plus clairs et plus brefs éventuellement, et permettre ainsi aux personnes qui doivent s'y reporter de les comprendre plus facilement.

Nous avons le même problème à propos de l'article 19, qui parle des groupes consultatifs. Dans les Premières nations, nous utilisons traditionnellement le cercle de détermination de la peine, qui découle de notre vision du monde. C'est une notion qui parle beaucoup plus aux jeunes Autochtones que les conférences. Les conférences sont traditionnellement utilisées, en tout cas en Saskatchewan, par la police. Par conséquent, la conférence est en fait un modèle policier qui rabaisse le modèle de cercle de détermination de la peine des Premières nations. C'est un manque de vision.

En Saskatchewan, la juge Mary Ellen Turpel-Lafond a récemment mis sur pied une cour de détermination de la peine des jeunes qui s'inspire du modèle du cercle. La Loi sur les jeunes contrevenants passe ainsi au deuxième plan des activités du pouvoir judiciaire en Saskatchewan. Le moins que le Canada puisse faire, c'est de suivre les progrès réalisés sur divers fronts.

Enfin, il y a une foule de pouvoirs que nous souhaiterions voir formuler dans la loi pour transférer aux Premières nations la possibilité de se servir des programmes et des institutions que nous essayons de développer dans le domaine de la justice autochtone. Il y a notamment les services à l'enfance et à la famille indienne. Il serait important de veiller à ce que les

agencies. Rather than taking kids out of families and communities, we should try to deal with them in their communities.

With that, we invite your questions. I wish to thank the committee for this opportunity to express our views.

The Chairman: Thank you.

Senator Andreychuk: I wish to thank all the witnesses for making a compelling case that the bill does not sufficiently address the needs of Aboriginal youth or communities.

The act is very complex. Recommendation No. 4 in the Saskatchewan presentation indicates that you wanted one section clearer and briefer, but then you went on to actually say more than that. I will show my bias after sitting on the bench for many years. The whole process was alien to Aboriginal people. I think over the years, some of the elements of the youth justice system have some impact on the young people and their families and the constituency. This act, as someone said, in trying to do good, has become very complex.

I will ask a series of questions. Is this going to lead young Aboriginal youth more into the youth justice system as opposed to more into finding resolution for their life problems within their Aboriginal communities? Is this a better model than the YOA, or is it symptomatic of the same problems? When the YOA came in, we said it was not a good fit. That is my overall question.

I have a lot of small questions, but two that concern me. One is the whole parental thing. Is it still the case that the use of the word "parent" or "guardian" is not a good fit in the Aboriginal community? A child does grow up, particularly on the reserves, where there is a mother in the picture but she may not necessarily be raising the child at that point and someone else may. There is a communal responsibility. By zeroing in on "parent," we fail to really get at the caregivers and the important people in that young person's life. Is that something we should look at?

Finally, you indicate that the dilemma here is throughout the act. You made the compelling case that it does not take into account what even Aboriginal adults get through the section. If we are really going to solve the high rates of incarceration for Aboriginal people and therefore youth in the criminal justice system, it is not the criminal behaviour we must be looking at but rather resolving Aboriginal issues in the community and life skills issues that face Aboriginal people.

tribunaux et les organismes de services sociaux s'en servent. Au lieu de sortir les enfants de leurs familles et de leurs communautés, il faudrait essayer de s'occuper d'eux dans leurs communautés.

Sur ce, nous vous invitons à nous poser des questions. Je tiens à remercier le comité de nous avoir permis d'exprimer notre point de vue.

La présidente: Merci.

Le sénateur Andreychuk: Je remercie tous les témoins d'avoir montré de façon très convaincante que ce projet de loi ne répond pas suffisamment aux besoins de la jeunesse ou des collectivités autochtones.

La loi est très complexe. Dans la recommandation no 4 de l'exposé de la Saskatchewan, vous dites que vous souhaitez qu'un article soit plus clair et plus court, mais ensuite vous en avez dit plus en fait. Je vais vous exprimer mon point de vue en tant que personne qui a fait partie de la magistrature pendant de nombreuses années. Toute la procédure était étrangère aux Autochtones. Je pense qu'au fil des ans, certains éléments du système de justice pour les jeunes finissent par avoir un certain effet sur les jeunes, leurs familles et leurs collectivités. Comme l'a dit quelqu'un, pour essayer de bien faire, la loi est devenue très complexe.

Je vais vous poser une série de questions. Ce projet de loi va-t-il entraîner encore plus les jeunes Autochtones sur la voie du système de justice pour les adolescents plutôt que sur la voie d'une solution à leurs problèmes existentiels au sein des communautés autochtones? Est-ce un meilleur modèle que la Loi sur les jeunes contrevenants, ou s'agit-il d'un texte symptomatique des mêmes problèmes? Quand la Loi sur les jeunes contrevenants a été présentée, nous avons dit qu'elle n'était pas adaptée à la situation. Voilà ma question d'ensemble.

J'ai beaucoup de petites questions, mais il y en a deux qui me préoccupent particulièrement. Il y a d'abord toute l'affaire des parents. Est-il exact que le terme «parent» ou «gardien» n'est pas vraiment adapté au contexte de la communauté autochtone? Dans les réserves en particulier, un enfant peut grandir avec une mère dans le tableau, mais ce n'est pas nécessairement elle qui élève l'enfant, et quelqu'un d'autre peut s'en occuper. Il y a une responsabilité communautaire. En utilisant de façon étroite le terme «parent», on ne représente pas bien les personnes qui s'occupent de l'enfant et toutes les personnes importantes de son existence. Devrions-nous nous occuper de ce problème?

Enfin, vous parlez du dilemme présent dans toute la loi. Vous avez affirmé de façon très convaincante que ce projet de loi ne prenait pas en compte les circonstances dont bénéficient même les Autochtones adultes. Si nous voulons vraiment résoudre le problème de ces taux d'incarcération très élevés chez les Autochtones et sortir les jeunes du système de justice criminelle, ce n'est pas sur le comportement criminel qu'il faut nous concentrer, mais plutôt sur la solution des problèmes autochtones dans la collectivité et les problèmes d'aptitude à la vie quotidienne que connaissent les Autochtones.

Those are some of my comments. After all those years, somehow I thought that if we took the money and dealt with Aboriginal problems, that that over-subscription would stop. Particularly in Saskatchewan, you say 100,000 people are represented by FSIN, yet 90 per cent of young people find themselves incarcerated. Those are the same statistics we have had for years. You have not given me any hope that we have made any dent into it. Do we really have to look at the system entirely differently, and is this really not a model for Aboriginal people?

Mr. Winegarden: I can answer the last question. I would say that the system currently in place does not address at all the Aboriginal circumstances. This is one of the issues. You point out the salient issue about parenting. People are raised in their communities, very much so. To place the onus just solely on the parent is probably a misnomer, but it is also the reverse. When people are placed into home placements and this sort of thing, it is wrong headed to think only about the parents. People are also raised by their aunts and uncles. Grandparents are always in the equation — even friends play a strong role. It has to be looked at more broadly. The cultural circumstances are quite different.

In terms of the lack of the Aboriginal equation and the question on life skills, we were having this discussion yesterday. We were meeting with people in crime prevention. Really, I do not think that many of the elements that affect First Nations kids are separate from justice or separate from young offenders issues or separate from social issues or health care.

We represented one young offender who was in the psychiatric ward in Prince Albert hospital by the time he was 11 years old because he was taking pills. He was working on the streets from the time he was seven years old and doing things like shoplifting to get money for drugs. He was a young offender and committing crimes, but he was not being parented at home. There were severe social issues or child apprehension issues that would take him into the social department. He had health issues such as drug dependency and that sort of thing that took him into the health department. Then he was committing crimes and that took him into justice. All of these government institutions are stove-piped and separate and cannot give a collective support for what he needs.

Is that not the circumstance that most Aboriginal people face, where all their issues are so far flung that any one institution cannot really address them? When we see people raising issues of deterrence and this sort of thing, I invite you to explain to me how taking an 11-year-old drug addict who has been on the streets for four or five years and giving him a little harsher sentence will do a bit of good. What he needs is a holistic kind of collective support from several institutions to make his life a more liveable one.

Voilà quelques commentaires. Après toutes ces années, je me suis finalement dit que si nous utilisions l'argent pour nous attaquer aux problèmes des Autochtones, nous mettrions fin à cette surreprésentation. En Saskatchewan en particulier, vous dites que 100 000 personnes sont représentées par la FSIN, mais que 90 p. 100 des jeunes sont incarcérés. Ces statistiques n'ont pas changé depuis des années. Vous ne m'avez pas donné l'espoir que nous ayons réussi à faire reculer ne serait-ce qu'un peu le problème. Devons-nous vraiment revoir tout le système de manière entièrement différente, et ce modèle est-il totalement inadapté aux Autochtones?

M. Winegarden: Je peux répondre à la dernière question. Je dirais que le système actuel ne répond pas à la réalité des Autochtones. C'est là un des problèmes. Vous soulignez le point saillant des parents. Les jeunes sont fondamentalement élevés dans un contexte communautaire. Centrer la responsabilité uniquement sur les parents, c'est probablement une erreur, et c'est même une contradiction de la réalité. Quand on place des jeunes dans des foyers et qu'on fait ce genre de chose, c'est une erreur de penser seulement aux parents. Les jeunes sont aussi élevés par leurs tantes et leurs oncles. Les grands-parents sont toujours présents dans le tableau et même les amis jouent un rôle important. Il faut avoir une vision plus large. Le contexte culturel est très différent.

Vous parliez de l'absence de l'équation autochtone et de la question de l'aptitude à la vie quotidienne; nous en parlions hier. Nous discutons avec des personnes qui s'occupent de prévention de la criminalité. Franchement, je ne pense pas qu'il y ait beaucoup d'aspects de l'existence des enfants des Premières nations qui ne soient pas liés à des questions de justice, de délinquance des jeunes, ou encore des questions sociales ou de santé.

Nous avons représenté un jeune délinquant qui s'est retrouvé au service psychiatrique de l'hôpital de Prince Albert à l'âge de 11 ans parce qu'il prenait des pilules. Il était dans la rue dès l'âge de 7 ans à faire des choses comme du vol à l'étalage pour avoir de l'argent pour s'acheter de la drogue. C'était un jeune délinquant qui commettait des crimes, mais il n'était pas encadré par ses parents à la maison. Ce sont de graves problèmes sociaux ou de graves problèmes de conception de l'enfance qui l'ont mené sur cette voie. Il avait des problèmes de santé comme sa toxicomanie qui l'ont amené vers un établissement de santé. Ensuite, il s'est mis à commettre des crimes qui l'ont amené sur le terrain de la justice. Toutes ces institutions gouvernementales sont complètement cloisonnées et distinctes et ne peuvent pas apporter l'aide collective nécessaire pour aider ce jeune.

N'est-ce pas là la situation à laquelle sont confrontés la plupart des Autochtones, une situation tellement complexe qu'il est impossible d'y répondre par le biais d'une seule institution? Quand j'entends parler de dissuasion et de ce genre de chose, j'aimerais bien qu'on m'explique comment on va améliorer le comportement d'un jeune drogué de 11 ans qui traîne dans la rue depuis quatre ou cinq ans en lui imposant une peine un peu plus dure. Ce qu'il lui faut, c'est un soutien collectif holistique de la part de plusieurs institutions pour l'aider à mieux accepter son existence.

Mr. Rudin: Senator, I think you have raised some important issues. One of the things we should keep in mind is that the reality of Aboriginal over-representation has been known in Canada certainly since the late 1980s when Professor Michael Jackson wrote his report "Locking Up Indians in Canada." It is interesting that we have known that since the late 1980s and Aboriginal rates of incarceration have continued to grow. The fact that we know this is happening, that we all shake our heads and say it is a bad thing, does not prevent it from happening. It does not change anything from happening. Even with adults, even the sentencing amendments in Bill C-41 in 1996, have not led to a reduction in Aboriginal incarceration. The most recent figures predate the *Gladue* decision.

What does that say? I think it says that we are too quick to think that the response to Aboriginal crime is jail. That is because we too easily slot Aboriginal offenders into the incorrigible offenders, into the multiple repeat offenders — the sort of group that this bill immediately labels as the kind of people who deserve incarceration because they commit a violent offence or they do not render themselves amenable to discipline or to supervision.

One of the things that Aboriginal people particularly face in terms of sentencing or charges is failure to comply with probation conditions. Why is that? Well, there are many reasons. One is because you generally have non-Aboriginal probation officers working with Aboriginal children and adults, and when it comes time to exercise discretion, they decide to exercise discretion by charging rather than by warning or doing something else. That of course then paints an image of the person as being incorrigible and non-amenable to supervision. Therefore the only thing to do is put them in jail.

Alternatives such as the programs that the FSIN operates and our community council have are significant and important. However, the reality is that even those alternatives can only deal with a small number of people who are going through the system. Our adult diversion program in Toronto deals with perhaps 100 or 120 people a year. There are probably 1,000 or more Aboriginal people who are sentenced every year in Toronto.

We must ensure that there is a restraint on the incarceration process placed in this type of legislation. We know that incarceration is not a neutral thing. We know as it relates to Aboriginal people — and I suspect for others as well — that going through incarceration does not simply leave the person the same except that they spent three months somewhere else. It makes them worse. It worsens the situation.

Hence it is very important for us that section 718.2(e) must be in this legislation because judges must be reminded, every time they sentence an Aboriginal offender, "Think before you do this. What are you doing?" We have run our Gladue Aboriginal court — and it has only had three sessions so far — but we have

M. Rudin: Sénateur, je crois que vous soulevez des problèmes importants. N'oublions pas que le problème de la surreprésentation autochtone dans les établissements carcéraux est connu au Canada depuis au moins la fin des années 80, quand M. Michael Jackson a rédigé son rapport *Locking Up Indians in Canada*. Il est intéressant de constater que, bien que nous soyons au courant de cette situation depuis la fin des années 80, les taux d'incarcération des Autochtones ont malgré tout continué à progresser depuis. Ce n'est pas parce que nous sommes conscients de cette réalité et que nous secouons tous la tête en disant que c'est tragique qu'on efface cette réalité. Cela n'y change rien. Même chez les adultes, les modifications à la détermination de la peine appliquées avec le projet de loi C-41 en 1996 n'ont pas fait baisser le taux d'incarcération des Autochtones. Les chiffres les plus récents datent d'avant la décision *Gladue*.

Qu'est-ce que cela montre? À mon avis, cela montre que nous avons tort de sauter à la conclusion que la réponse à la criminalité autochtone, c'est la prison. C'est parce que nous avons trop facilement tendance à classer les délinquants autochtones dans la catégorie des délinquants incorrigibles, des récidivistes — le genre de personnes que ce projet de loi étiquette immédiatement comme des personnes qui méritent d'être incarcérées parce qu'elles commettent une infraction grave ou ne peuvent pas accepter une certaine discipline ou une certaine supervision.

L'un des problèmes que connaissent particulièrement les Autochtones qui sont condamnés ou contre lesquels on porte des accusations, c'est qu'ils ne réussissent pas à respecter les conditions de leur probation. Pourquoi? Il y a bien des raisons à cela. Premièrement, c'est parce qu'en général on a des agents de probation non autochtones qui travaillent avec des enfants et des adultes autochtones, et que quand ces personnes doivent exercer leur discrétion, elles le font en portant des accusations plutôt qu'en donnant des avertissements ou en faisant autre chose. Évidemment, on obtient alors l'image d'un individu incorrigible et incapable d'accepter une supervision. Il ne reste donc plus qu'à le mettre en prison.

Les solutions de remplacement comme les programmes administrés par la FSIN et notre conseil communautaire sont importantes. Néanmoins, même ces solutions de remplacement ne touchent qu'un petit nombre de personnes impliquées dans le système. Notre programme de judiciarisation pour les adultes à Toronto ne touche que 100 ou 120 personnes par an, peut-être. Or, probablement plus de 1 000 Autochtones sont condamnés chaque année à Toronto.

Il faut veiller à limiter le processus d'incarcération dans ce type de projet de loi. Nous savons que l'incarcération n'est pas quelque chose de neutre. Nous savons que dans le cas des Autochtones — et des autres aussi, je crois — la personne qui est incarcérée ne ressort pas de prison telle qu'elle était avant d'y avoir passé trois mois. Elle en sort pire. La prison ne fait qu'aggraver la situation.

Nous estimons donc qu'il est très important d'inclure dans ce projet de loi l'alinéa 718.2(e), pour que les juges, à chaque fois qu'ils condamneront un délinquant autochtone, se posent cette question: «Réfléchissons, que sommes-nous en train de faire?» Nous avons fait siéger notre cour autochtone Gladue. Elle n'a

already seen a difference in the way Aboriginal people are dealt with in the criminal justice system because everyone involved in that court understands the reality of the offenders. Information is provided to the court that would not otherwise be provided and sentencing alternatives that can address the needs of the offender can be established.

Without section 718.2(e), that will not happen. I guarantee that because it is what happened with the Young Offenders Act. Although incarceration rates may go down for young people in general, they will not go down for Aboriginal people.

Senator Pearson: I was extremely interested to hear you. I am tempted to take advantage of the opportunity to ask you to tell us more stories, because it helps to put a narrative around the issues we are dealing with. However, I will not ask you to do that because that would keep us here all night.

Both you and Senator Andreychuk referred to the use of the term "parent" and the potential of being able to find a parent or hold a parent in contempt. That brings up an issue that has been brought up to us before, that of referring back to the child welfare system. In many cases, the children have come into the justice system because the child welfare system has failed. I do not know whether they might have succeeded in those cases if they had more funding, but the issue is really who is responsible for these children.

Often it is not the parent who is the natural advocate for these children, as can be the case in environments other than Aboriginal communities. Is there a useful way in which all children who come into contact with these systems could be connected with a natural advocate who would follow through the system with them? I find that when the advocate keeps changing, kids fall through the cracks.

You spoke about the children you are trying to defend, but that becomes a more expensive route. There should be a route before that. I do not know whether you have that kind of a system in Aboriginal communities where one guardian, mentor or advocate follows the case throughout the entire process.

Mr. Albright: You must understand the sad reality that many of the youth we are talking about really raise themselves. Yet, when they come into contact with the law, we expect that a nuclear family will suddenly appear and take responsibility.

With a little guidance, many of these youth can survive. I have worked with youth who have basically been on their own. They can survive with a little support from a community agency or someone in whom they can confide, whom the community supports as well. We should be more open to such scenarios.

When we bring kids into protection, sometimes they live together communally with adults who are there to be supportive and to offer guidance. It does not have to be a nuclear family. These kids do not know what a nuclear family is. They have left their nuclear family long ago.

siégé que trois fois jusqu'à présent, mais nous avons déjà constaté une différence dans la façon dont les Autochtones sont traités par la justice parce que toutes les personnes qui participent à cette cour comprennent la réalité des délinquants. On fournit à la cour des informations qu'elle n'aurait pas dans d'autres circonstances, et elle peut utiliser des formules différentes de détermination de la peine pour répondre aux besoins du délinquant.

En l'absence de cet alinéa 718.2e), ce ne sera pas le cas. Je vous le garantis car c'est ce qui s'est passé dans le cas de la Loi sur les jeunes contrevenants. Les taux d'incarcération diminueront peut-être pour les jeunes en général, mais certainement pas pour les jeunes Autochtones.

Le sénateur Pearson: Vous m'avez énormément intéressée. Je suis tentée de profiter de cette occasion pour vous demander de nous raconter encore d'autres histoires qui illustrent les problèmes que nous examinons. Toutefois, je ne vais pas vous demander de le faire car nous pourrions rester là toute la nuit.

Vous-même et le sénateur Andreychuk, vous avez parlé de l'utilisation du terme «parent» et de la possibilité d'accuser un parent d'outrage. Cela nous ramène à une question qui a déjà été soulevée auparavant, celle du recours aux organismes de protection de la jeunesse. Bien souvent c'est à cause de l'échec de ces organismes que les jeunes ont des démêlés avec la justice. Je ne sais pas si ces organismes réussiraient mieux s'ils avaient plus de fonds, mais la véritable question est de savoir qui est responsable de ces enfants.

Souvent, ce n'est pas le parent qui est l'avocat naturel de ces enfants, comme cela peut être le cas dans d'autres contextes que les communautés autochtones. Serait-il possible de faire en sorte que ces jeunes qui ont des ennuis avec la justice soient suivis durant tout leur parcours par un avocat naturel? Je constate que quand ces avocats changent sans cesse, on perd le contact avec ces enfants.

Vous avez parlé des enfants que vous essayez de défendre, mais c'est une démarche beaucoup plus coûteuse. Il devrait y avoir une autre voie avant cela. Je ne sais pas si vous avez dans les communautés autochtones un système de gardien, de mentor ou d'avocat qui suit l'individu d'un bout à l'autre de la procédure.

M. Albright: Il faut bien comprendre la triste réalité qui est que beaucoup de ces jeunes dont nous parlons s'élèvent en fait tout seuls. Pourtant, quand ils ont des ennuis avec la loi, on s'attend à voir apparaître tout d'un coup une famille nucléaire qui va assumer la responsabilité de ces enfants.

Si on les guide un peu, beaucoup d'entre eux peuvent survivre. J'ai travaillé avec des jeunes qui étaient fondamentalement livrés à eux-mêmes. Avec un peu d'aide d'une agence communautaire ou de quelqu'un à qui ils peuvent se confier, et que la collectivité appuie aussi, ils peuvent survivre. Nous devrions être plus ouverts à de tels scénarios.

Quand on place ces enfants en milieu protégé, parfois ils vivent ensemble en communauté avec des adultes qui les aident et les guident. Ce n'est pas nécessairement une famille nucléaire. Ces enfants ne savent pas ce qui est une famille nucléaire. Ils ont perdu la leur depuis bien longtemps.

I would be open to looking to individual community members who can oversee these youth without being in their face every day. A 15-year-old who has been in the child welfare system and is now in the young offender system may be looking for help and treatment. I do not know what we would call an adult who could support them, but that is the way to proceed with some of these cases. We must not impose middleclass values on these kids, because it sets them up for a worse situation.

Senator Pearson: I know that in immigration cases unaccompanied minors are sometimes assigned a designated representative who must follow the case from the beginning to the end. You would not want it to be professionalized, but just a caregiver designated by the community.

Mr. Rudin: That is important. In Toronto, we keep fairly detailed records of the people who come to our alternative justice program. About half the people we see who have come into conflict with the law have been adopted or in care. When the Royal Commission on Aboriginal Peoples went to the Saskatchewan penitentiary and asked the native brotherhood there how many of them had been in foster care or adopted, every hand in the room went up. One of the predictors of Aboriginal people coming into conflict with the law is removal from families, because then, when things start to go wrong, they have nowhere to turn.

In foster homes in Ontario, as well as in other parts of the country, when two kids have a dispute, the police are called automatically. Kids with emotional problems are put in foster care. If they have a dispute and threaten a foster care worker, the police are immediately called and more and more charges are laid.

The notion that those individuals need someone other than the people within the foster care system to help them is a very good one. One program we are trying to develop in Toronto looks at creating an institutionalized "auntie." The auntie would speak to the needs of the young person only.

I commend you for thinking outside the box. Those sorts of things are needed because once people fall into this system, it is incredibly hard to get out and it is incredibly hard to find anyone who speaks solely for their needs.

Senator Joyal: Mr. Rudin, my first questions deals with the *Gladue* test. When I first read Bill C-7, I thought I would find the *Gladue* principle in its sentencing section. I looked through the bill to see where "Aboriginal" was mentioned. Of course, as you said, it is mentioned only in clause 3.

Mr. Winegarden spoke about the U.N. Convention on the Rights of the child as it applies to clause 39. I share your view that the bill does not reflect the Supreme Court's interpretation of the status of Indian people in relation to sentencing under the Criminal Code and to Canada's international obligations. If this

Je serais d'accord pour envisager de confier ces jeunes à des membres de la communauté qui les superviseraient sans être en permanence en travers de leur chemin. Un jeune de 15 ans qui a connu les organismes de protection de la jeunesse et qui est tombé dans le système des jeunes délinquants peut souhaiter avoir de l'aide et un traitement. Je ne sais pas comment on pourrait appeler l'adulte qui s'occuperait de ce jeune, mais ce serait la bonne façon d'agir dans certains de ces cas. Il ne faut pas imposer des valeurs de classe moyenne à ces enfants, car on ne fait qu'empirer leur situation.

Le sénateur Pearson: Je sais que dans les d'immigration, on assigne parfois aux mineurs non accompagnés un représentant désigné qui doit suivre l'affaire du début à la fin. Il ne faudrait pas nécessairement professionnaliser ce service, il suffirait que ce soit une personne désignée par la communauté.

M. Rudin: C'est important. À Toronto, nous tenons des dossiers assez détaillés sur les personnes qui s'adressent à notre programme de justice alternative. Environ la moitié des personnes dont nous nous occupons parce qu'elles ont des ennuis avec la loi ont été adoptées ou placées. Quand la Commission royale sur les peuples autochtones est allée au pénitencier de Saskatchewan et a demandé aux Autochtones combien d'entre eux avaient été placés en foyer nourricier ou adoptés, toutes les mains se sont levées. Un des indices qui permettent de prédire que des Autochtones vont avoir des ennuis avec la justice, c'est le fait qu'on les enlève de leur famille car à partir de là, une fois que les choses dérapent, ils n'ont plus personne vers qui se tourner.

Dans les foyers nourriciers de l'Ontario, comme dans d'autres régions du pays, quand deux jeunes ont un conflit, on appelle automatiquement la police. Les enfants qui ont des problèmes affectifs sont placés en foyer nourricier. S'il y a une altercation et qu'ils menacent une personne travaillant dans le foyer nourricier, on appelle immédiatement la police et on porte de nouvelles accusations.

Il est donc très juste de dire que ces personnes ont besoin de quelqu'un d'autre dans ce contexte de foyer nourricier pour les aider. Nous essayons de mettre sur pied à Toronto un programme de création d'une «ma tante» institutionnalisée. Elle s'occuperait uniquement des besoins du jeune.

Je vous félicite de sortir des sentiers battus. Nous avons besoin de ce genre de chose car une fois que nous les personnes sont entraînées dans ce système, elles ont énormément de difficulté à s'en sortir et il est extrêmement difficile de trouver quelqu'un qui se préoccupe simplement de répondre à leurs besoins.

Le sénateur Joyal: Monsieur Rudin, mes premières questions portent sur le critère *Gladue*. Quand j'ai lu le projet de loi C-7 pour la première fois, je pensais trouver le principe *Gladue* dans la partie sur la détermination de la peine. J'ai cherché le mot «Autochtone» dans tout le projet de loi. Évidemment, comme vous le dites, il n'apparaît qu'à l'article 3.

M. Winegarden a parlé de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant à propos de l'article 39. Je conviens avec vous que ce projet de loi ne reflète pas l'interprétation que donne la Cour suprême de la situation des Indiens dans le contexte de la détermination de la peine au regard du Code criminel et des

bill is not amended, would you profit from trying to intervene in the Court of Appeal of Quebec where those specific sections are under reference? It seems to me that if the bill is not amended to reflect *Gladue*, there is certainly an opening there that makes it reviewable on the basis of international human rights and of course the legal precedent in Canada. Have you looked at that?

My second point is in relation to Mr. Albright and Mr. Winegarden. When we send an Aboriginal teenager into prison, we impose upon him or her even harsher conditions than would apply to another Canadian. You have not talked about conditions of incarceration. If we try to understand the psychological needs of a teenager, we must remember he has not reached the adult stage of legality. When you put that person in the same conditions as an adult, you in fact impose upon that person conditions that are harsher for someone who does not have the psychological or emotional maturity that an adult has, or is presumed to have, in the eyes of the Criminal Code. It is singularly so for Aboriginal people because their cultural background is different from other Canadians, and the courts have recognized that in the definition in *Gladue*.

It seems to me it is very important to understand that when we are dealing with Aboriginal youth justice, we cannot approach a definition of a system exactly the way we approach a youth justice system for other Canadians. The court has said it. The Supreme Court said it in the *Gladue* case quite clearly. Could you comment on that aspect of the reality?

Mr. Rudin: Thank you for your comments. We agree on the issue of the significance of the absence of section 718.2(e). We will explore the opportunity that may be provided to join with the Quebec matter. It is a tactical issue at this point about the ability for us to introduce studies and information in another lawsuit that becomes our concern. I am not familiar enough with the proposed Quebec suit to know exactly what they are arguing and what our role would be, but I think we probably share some of the concerns on some level.

Specifically, though, we feel it is important and we are planning to commission research specifically on the impact of the absence of section 718.2(e) on Aboriginal incarceration rates based on the experience under the Young Offenders Act. I am not sure we can do that in the context of joining in with Quebec's litigation. That is the tactical response.

It may be necessary for us, in order to get the information we need before the court, to bring an application once the bill is passed, assuming that the bill survives an initial challenge. I do share your analysis and concern about the provisions in the bill.

Mr. Winegarden: I do not know if you wanted me to answer that part about the bill, but in Saskatchewan we have been thinking about challenging it based on some of the discussions that we have had here. We were thinking about waiting until it got to the Supreme Court so it would be more cost effective for us to do that.

obligations internationales du Canada. Si ce projet de loi n'est pas modifié, auriez-vous avantage à essayer d'intervenir en Cour d'appel du Québec où ces questions sont en référé? J'ai l'impression que si l'on ne modifie pas le projet de loi pour qu'il soit conforme à la décision *Gladue*, il y a certainement une ouverture ici qui justifierait une révision sur la base des droits internationaux de la personne et naturellement des précédents juridiques au Canada. Avez-vous examiné cela?

Ma deuxième remarque concerne M. Albright et M. Winegarden. Quand on envoie un adolescent ou une adolescente autochtone en prison, on lui impose des conditions encore plus dures qu'aux autres Canadiens. Vous n'avez pas parlé des conditions d'incarcération. Si l'on essaie de comprendre les besoins psychologiques d'un adolescent, il faut se souvenir qu'il n'a pas encore l'âge de la majorité légale. Si l'on place cette personne dans les mêmes conditions qu'un adulte, on lui impose des conditions qui sont plus dures alors qu'elle n'a pas la maturité psychologique ou affective que un adulte qu'un adulte possède ou est censé posséder aux yeux du Code criminel. C'est d'autant plus vrai pour les Autochtones compte tenu de leur contexte culturel différent de celui des autres Canadiens, et les tribunaux l'ont reconnu dans la définition de *Gladue*.

Je crois qu'il est très important de comprendre que quand on parle de justice pour les jeunes autochtones, il ne faut pas définir le système exactement de la même façon que pour les autres Canadiens. Le tribunal l'a dit. La Cour suprême l'a dit très clairement dans l'affaire *Gladue*. Pourriez-vous nous parler de cet aspect de la réalité?

M. Rudin: Merci pour vos commentaires. Nous sommes d'accord sur l'importance de cette absence de l'alinéa 718.2e). Nous examinerons les possibilités de nous joindre à l'action en cours au Québec. C'est pour l'instant le problème tactique de la possibilité d'ajouter des études et des informations dans un autre procès qui nous préoccupe. Je ne connais pas suffisamment bien le procès actuel au Québec pour savoir en quoi consiste l'argumentation et quel serait notre rôle, mais je pense que nous avons probablement des points communs.

Quoi qu'il en soit, nous pensons que c'est important et nous envisageons de commander des recherches portant spécifiquement sur les répercussions de cette absence de l'alinéa 718.2e) sur les taux d'incarcération des Autochtones à partir de l'expérience tirée de la Loi sur les jeunes contrevenants. Je ne suis pas sûr que nous puissions le faire dans le contexte du contentieux actuel au Québec. C'est la réponse tactique.

Pour pouvoir faire présenter au tribunal les informations dont nous avons besoin, nous devons peut-être présenter une demande une fois que le projet de loi sera adopté, à supposer qu'il résiste à une contestation initiale. Je partage votre analyse et votre préoccupation au sujet des dispositions du projet de loi.

M. Winegarden: Je ne sais pas si vous voulez que je réponde sur ce point au sujet du projet de loi, mais en Saskatchewan nous avons envisagé de le contester sur la base de ce qui a été dit ici. Nous pensions attendre que l'affaire arrive en Cour suprême pour que notre action ait le maximum d'efficacité.

With respect to imprisoning Aboriginal youth under the notion that they will learn from a harsher experience, I would say that many of the kids we are dealing with have never had any love in their life. They have not had that joyful experience of parenting. We have tried to create some mountain-top experiences for some of these kids, just a few, where we have been able to take them on trips and so forth. It has been effective in giving them some more perspective. In some ways, I think that that is the reality that Aboriginal kids face. They have not had any love.

The deterrence model is a threat of taking love away. It is an institutional threat to take love away from that person. It does not work for Indian kids because they have not had love, so it is a lie. It is absolutely a lie. I do not know that incarceration is harsher for them; I think that it is just a perpetuation of the same thing that is happening in their lives.

We must start looking at the concept of surrogate parenting and this kind of thing. It has to be more intelligent. There has to be a member of some kind of institution following that youth and trying to parent them somehow because the parents have not been able to do that for a host of reasons. We have to be more inventive. Raw deterrence and a black and white piece of legislation cannot lead you in that direction.

As Aboriginal service providers, the Federation of Saskatchewan Indians, we are prepared to do that. We are prepared to work to create the institutions that will do that. One concept that we considered — we run this flag up but no one salutes — is to buy an apartment building. Many of the young people that we are dealing with — 13, 14 years old — already have children of their own. They are living at home, and their kids are not being parented, and they need time off. They have no one to show them how to parent or change diapers and do things the way it ought to be done. No one read to them, so they are not reading to their kids. They need to see that. They are not going to see it in jail.

If we really want to save people or help people, if that is our goal, we have to do that for them. Get an apartment building and get the young ladies living in there with their kids, and get some social workers working in shifts in there to help them parent and to show them. We cannot be looking at harsher sentences. It will not work.

Mr. Albright: I have worked in these jails for some time. The “experts” who help us design programs say that if the people helping them can do no harm, they have done something. That is a sad statement. I want to believe that this legislation is, maybe in a long way around, trying to get to that point. When I was preparing for this presentation, I was thinking, is this really going to help? Is this really going to help us keep all young people out of the system? It is complex, but we are talking about human beings and we are complex people. Our Aboriginal youth, through no fault of

Pour ce qui est de l'idée d'emprisonner les jeunes Autochtones en s'imaginant qu'une expérience plus dure leur sera salutaire, je dirais que beaucoup des enfants auxquels nous sommes confrontés n'ont jamais connu d'amour dans leur vie. Ils n'ont jamais connu la joie de la présence de parents autour d'eux. Nous avons emmené certains de ces enfants, dans quelques rares cas, faire des excursions en haut de la montagne, et cetera. Cela leur a donné une autre perspective des choses. À bien des égards, je crois que c'est cela, la réalité pour les enfants autochtones: ils n'ont jamais reçu d'amour.

Le modèle de la dissuasion, c'est la menace du retrait de l'amour. C'est une menace institutionnelle qui vise à priver la personne d'amour. Mais cela ne marche pas avec les enfants indiens parce qu'ils n'en ont jamais eu, donc c'est un mensonge. C'est un pur mensonge. Je ne pense pas que l'incarcération soit plus dure pour eux, ce n'est que le prolongement de tout ce qu'ils ont connu depuis le début de leur existence.

Il faut commencer à envisager des notions de parents de substitution et ce genre de chose. Il faut agir de façon plus intelligente. Il faudrait qu'un représentant d'une institution quelconque suive le jeune et essaie d'exercer auprès de lui un rôle parental parce que les parents n'ont pas pu le faire pour toutes sortes de raisons. Nous devons être plus inventifs. La dissuasion brutale et un projet de loi noir et blanc, ce n'est pas la bonne orientation.

En tant que fournisseur de services autochtones, notre fédération est prête à jouer ce rôle. Nous sommes prêts à nous occuper de mettre sur pied les institutions nécessaires. Nous avons envisagé une option — nous essayons de hisser ce drapeau mais personne ne le salue — qui consisterait à acheter un bloc d'appartements. Beaucoup des jeunes dont nous nous occupons, des jeunes de 13 ou 14 ans, ont déjà leurs propres enfants. Elles vivent à la maison, elles n'élèvent pas leurs enfants et elles ont besoin de faire des pauses. Elles n'ont personne pour leur montrer comment élever des enfants, comment changer des couches, comment faire tout ce qu'il faut faire. Personne ne leur a lu de livres et elles n'en lisent pas à leurs enfants. Il faut qu'elles en prennent conscience, mais ce n'est pas en prison qu'elles vont le faire.

Si nous voulons vraiment sauver ou aider des personnes, si c'est cela notre objectif, il faut faire cela pour elles. Qu'on trouve un édifice d'appartements et qu'on y installe ces jeunes filles avec leurs enfants, et qu'on envoie des travailleuses sociales y travailler par postes pour les aider à s'occuper de leurs enfants et leur apprendre ce qu'il faut faire. Ce n'est pas en imposant des peines plus lourdes qu'on régle le problème.

M. Albright: J'ai travaillé pendant un certain temps dans ces prisons. Les experts qui nous aident à concevoir les programmes disent que si les personnes qui les aident ne peuvent pas leur nuire, c'est déjà un progrès. C'est un triste constat. Je veux croire que l'on essaie de remédier à cela avec cette loi, même si c'est d'une façon un peu détournée. Lorsque je me préparais pour cette présentation, je me demandais: est-ce que cela peut vraiment être utile? Est-ce que cela va vraiment nous aider à éviter que tous ces adolescents n'entrent dans le système? C'est complexe, mais nous

their own, have these experiences. Will this act help them cope with those experiences?

Our Saskatchewan Indian Justice Council receives \$2 million of Aboriginal justice money — \$1 million from the federal government and \$1 million from the province. We have an emerging infrastructure. We need to build on that infrastructure. No one else in Canada has that infrastructure.

Will this bill help us build the programs so that we can help these young people who are traumatized? Or will the traumatization be expressed in criminal behaviour? Will this act keep them out of there? We are supposedly protected in some sense by the fact that we are recognized as “distinct” in the Constitution. Is a declaration enough? Will the federal and provincial governments recognize that and work with First Nations people?

This is an opportunity to make that strong statement to work where we are already building something. We are already doing much of that work. It is emerging. Maybe we can get this right now if we have the resources.

We know the province already gets a large amount — we know what it costs in Saskatchewan for the young offender system. We need to have that rebalanced so that we use facilities as the last resort. Right now I am led to believe that a common assault is a violent offence. You can go to jail for that. That is not acceptable. There is no need. I believe if that kind of individual is put through the system, he will come out much worse. That is not acceptable to First Nations.

Senator Joyal: Mr. Rudin, you mentioned two other cases in your presentation, *Williams* and *Wells*, and they seem to be on the same topic we are discussing but you did not mention them specifically in terms of principle in your brief. Could you elaborate on them?

Mr. Rudin: The *Williams* case was the case that allowed challenges to jurors for cause, on the basis that they may have a bias against an Aboriginal accused person. That is not specifically relevant to this case. *Wells* was in that line of cases decided at the same time as *Proulx* regarding the use of conditional sentences. Again, conditional sentences are not necessarily part of the Youth Criminal Justice Act, so I am not sure that they are relevant. The reference to the case was simply to show that we have an interest in criminal justice matters as they relate to Aboriginal people. The case that particularly relates to this would only be *Gladue*.

Senator Nolin: Mr. Rudin, I want to go back to clause 718.2(e). The department will probably oppose your argument relating to clause 3 and clause 38.2. Would you give us some reason for not following their reasoning and following yours?

parlons d'êtres humains et nous sommes complexes par définition. Ce n'est pas de leur faute si nos adolescents autochtones se trouvent dans ces situations. Est-ce que cette loi va les aider à s'en sortir?

Le Saskatchewan Indian Justice Council reçoit 2 millions de dollars pour la justice autochtone — 1 million du gouvernement fédéral et 1 million de la province. Nous avons une infrastructure embryonnaire. Il faut la développer. Personne d'autre au Canada n'a une telle infrastructure.

Ce projet de loi va-t-il nous aider à mettre sur pied les programmes qui nous permettront d'aider ces jeunes qui sont traumatisés? Ou laissera-t-on ce traumatisme se traduire par un comportement criminel? Cette loi va-t-elle les sortir de leur situation? Nous sommes censés être protégés dans une certaine mesure par le fait que nous sommes reconnus comme «distincts» dans la Constitution. Une déclaration suffit-elle? Les gouvernements fédéral et provinciaux vont-ils le reconnaître et collaborer avec les peuples des Premières nations?

Nous avons ici l'occasion de mettre cette forte déclaration en pratique là où nous avons déjà quelque chose. Nous avons déjà fait une bonne partie de ce travail. Le mouvement est amorcé. Nous pouvons peut-être y arriver si nous avons les ressources.

Nous savons que la province touche déjà une somme considérable — nous savons ce que le système des jeunes délinquants coûte en Saskatchewan. Il faut que ceci soit rééquilibré afin qu'on n'utilise les installations qu'en dernier recours. À l'heure actuelle, d'après ce que l'on me dit, des voies de fait simples constituent une infraction avec violence, passible de prison. Ce n'est pas acceptable. C'est inutile. Je crois que si des personnes comme ça sont mises en prison, elles seront bien pires encore en sortant. Ce n'est pas acceptable pour les Premières nations.

Le sénateur Joyal: Monsieur Rudin, vous avez cité deux autres affaires dans votre exposé, *Williams* et *Wells*, et elles semblent porter sur le sujet dont nous discutons mais vous n'avez pas décrit les principes en détail dans votre mémoire. Pourriez-vous nous donner de plus amples précisions?

M. Rudin: L'affaire *Williams* était celle qui permettait la récusation motivée d'un juré pouvant avoir un parti pris contre un accusé autochtone. Ceci ne s'applique pas précisément dans ce cas. L'affaire *Wells* faisait partie de la série d'affaires examinées en même temps que *Proulx* en ce qui concerne l'utilisation des condamnations conditionnelles. Là encore, les condamnations conditionnelles ne font pas nécessairement partie de la Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents et je ne suis pas certain que ce soit pertinent. Je me référerais à cette affaire simplement pour montrer que nous nous intéressons aux questions de justice pénale en rapport avec les Autochtones. La seule affaire qui ait un rapport direct avec le sujet qui nous occupe serait *Gladue*.

Le sénateur Nolin: Monsieur Rudin, je voudrais revenir à l'alinéa 718.2(e). Le ministère s'opposera probablement à votre argument au sujet de l'article 3 et de l'article 38.2. Pouvez-vous nous donner des raisons de ne pas suivre le raisonnement des membres du ministère et de suivre le vôtre?

Mr. Rudin: There are a couple of reasons. First, one of the things that is disturbing about clause 38.2, is clause 38.2(b). It says, "the sentence must be similar to sentences imposed in the region on similar young persons found guilty of the same offence committed in similar circumstances." This brings the notion of proportionate sentencing to the fore and we know that among many judges and Crowns who have resisted the *Gladue* decision from the beginning, there is a concern that the threshold for sentencing is jail. If person A gets jail then person B must get jail as well.

The ability to argue that, for example, an Aboriginal youth should not receive a jail sentence because of their circumstances and because there are options available to them, is undercut by that clause because people would argue that if we do this for a non-Aboriginal person, we have to do it for an Aboriginal person. Therefore, I think that clause 38.2(b) is problematic.

I am particularly concerned, as is Mr. Winegarden, with clause 39, because clause 38 sets the general rules and then clause 39(a) says you do not incarcerate "unless." Then you look at what "unless" is — a violent offence. Mr. Winegarden has handled that well. In my experience in Toronto, the fact that two young people who get involved in a fight with a third young person is not considered violence, it is considered gang-related. The Crowns treats that as a gang-related offence, and they come down harshly on that behaviour if they choose to treat it that way.

Also, the notion of violent offence suggests there are some lines in the sand. What is the difference between theft and robbery? It is theft if I do not touch him; it is robbery if I do touch him. Who makes those decisions? Who makes those calls? It is the police initially, and the judge secondly. Therefore, what is considered a violent offence is very susceptible; it is very easy to suddenly draw people into that.

Then 39(b) says unless "the young person has failed to comply with non-custodial sentences." Now we return to the other problem: an Aboriginal person receives a bail condition or a non-custodian sentence and must report to a probation officer; if there is a conflict between the two, the probation officer can charge them with a breach. Suddenly they are no longer amenable to non-custodial sentences. That is not theoretical. That is reality.

There are alternative justice programs across Canada — which I shall not name — that started out as programs to deal with Aboriginal and non-Aboriginal offenders, and essentially became non-Aboriginal programs because none of the Aboriginal kids who could enter the program were considered able to enter because they were either charged with violent offences or they had prior offences or they had prior experience with non-custodial sentences that did not work out.

M. Rudin: Il y a deux raisons. Tout d'abord, ce qui est gênant dans l'article 38.2, c'est l'alinéa 38.2b). Il prévoit que «la peine doit être semblable à celle qui serait imposée dans la région à d'autres adolescents se trouvant dans une situation semblable pour la même infraction commise dans des circonstances semblables:». Ceci fait apparaître la notion de peine proportionnelle et nous savons que les nombreux juges et procureurs qui ont résisté à l'arrêt *Gladue* dès le début, craignent que le seuil de détermination de la peine soit l'emprisonnement. Si la personne A est condamnée à la prison, la personne B doit aussi être condamnée à la prison.

Il va être difficile avec cet article de soutenir, par exemple, qu'un adolescent autochtone ne doit pas être condamné à la prison en raison des circonstances et parce qu'il y a d'autres options disponibles pour lui parce que les gens vont dire que si on le fait pour un non-Autochtone, il faut le faire aussi pour un Autochtone. Je pense donc que cet alinéa 38.2b) pose problème.

Je suis particulièrement préoccupé, comme M. Winegarden, par l'article 39 car l'article 38 énonce les règles générales et ensuite on dit qu'on n'impose le placement sous garde «que si». Et on constate à l'alinéa 2 que ce «que si» renvoie à une infraction avec violence. M. Winegarden a bien parlé de cela. J'ai constaté d'expérience à Toronto que le fait que deux jeunes se bagarrent avec un troisième n'est pas considéré comme de la violence, mais comme une activité de bande. La Couronne considère que c'est une infraction liée à une bande et réprime très durement ce genre de comportement si elle considère que c'est le cas.

De plus, cette notion d'infraction avec violence laisse entendre qu'il y a certaines limites bien tracées. Quelle est la différence entre le vol et le vol qualifié? Si c'est du vol, je ne le touche pas, si c'est du vol qualifié, je réprime. Qui prend ces décisions? C'est la police au départ et ensuite le juge. Par conséquent, la notion d'infraction avec violence est très subjective et il est très facile de faire tomber quelqu'un tout d'un coup sous le coup d'une telle accusation.

Ensuite, à l'alinéa b), on dit que l'adolescent n'a pas respecté les peines ne comportant pas de placement sous garde qui lui ont déjà été imposées. Cela nous ramène à l'autre problème: on libère un Autochtone sous caution ou on lui impose une peine ne comportant pas de placement sous garde, et il doit faire rapport à un agent de probation; s'il y a conflit entre les deux, l'agent de probation peut l'accuser de manquement à son engagement. Soudain, l'adolescent ne peut plus faire l'objet d'une peine comportant le placement sous garde. Ce n'est pas de la théorie, c'est la réalité.

Il existe des programmes de justice alternative au Canada, que je ne nommerai pas, et qui ont débuté en tant que programmes destinés à des délinquants autochtones et non autochtones, mais qui sont ensuite devenus essentiellement des programmes destinés aux non-Autochtones parce qu'aucun des adolescents autochtones qui auraient pu en bénéficier n'était jugé apte, soit parce qu'il avait été condamné pour infraction avec violence ou parce qu'il était récidiviste, ou encore parce qu'il avait déjà eu l'expérience de peines ne comportant pas de placement sous garde qui n'avaient pas fonctionné.

This is why section 718.2(e) becomes so crucial, because at sentencing, it requires the judge to turn his or her mind to the question: Is there an alternative? It allows an opportunity for the defence counsel or other individuals as in Toronto's Gladue court to provide information to the court about the circumstances of that person and to provide meaningful suggestions that might exist. Without that, clauses 38 and 39 will have no impact on Aboriginal incarceration. It will simply stream Aboriginal people into the incarceration stream and it will frankly stream many non-Aboriginal people out.

Senator Nolin: My second question is more technical. If you had the authority to amend this bill, would you add a section similar to 718.2(e) to clause 38 and clause 39?

Mr. Rudin: Yes.

Senator Nolin: What are your comments on clause 50, which states the principle that the sentencing in part 23 of the Criminal Code should not be applicable to this bill except for a series of clauses? Do you not think we should add section 718 to there instead? It is more technical.

Mr. Rudin: It is important that it be in the sentencing provision. Perhaps, for consistency's sake it could be in additional portions, but it needs to be in the sentencing section. That is where judges will be turning their minds. That is where Crowns will be turning their minds.

I would also tell this group that, for those people who did not like section 718.2(e), there are people that have told judges in this country who use this section that they can use it all they want now, but in a couple of months, that is all over.

The omission of this clause here plays right into the hands of those people who want to do away with the impact of *Gladue*. The *Gladue* case has not had the impact it could have, but it will play into those people's hands. It will make the clause worse, not better. If the committee has the power to do that, I would urge you to do that and trust you to make the necessary suggestions as to where that might be placed, where those amendments might be placed.

The Chairman: I thank the witnesses for their presentation. It has followed on very closely to the presentation we had at our last meeting from a group of young people. It also followed on very closely with the desire of the steering committee to have some strong Aboriginal presentations before this committee, particularly because of the high rate of incarceration of Aboriginal youth.

Honourable senators, we have before us representatives from the Indian Justice Chiefs Commission: Judge Tony Mandamin is a member of the Wikwemikong First Nation on Manitoulin Island who works in the youth court in Alberta and who is experienced with healing circles in the sentencing process; and Judge Peter Harris, from Scarborough, who is a leading expert in, and has written a book about, youth criminal justice.

Judge Peter Harris: Honourable senators, I appreciate the opportunity to appear before this committee.

Voilà pourquoi l'alinéa 718.2e) est si essentiel: c'est parce qu'au moment de la détermination de la peine, il oblige le juge à se demander s'il existe une autre possibilité. Il permet à l'avocat de la défense ou à d'autres personnes comme à la Cour Gladue de Toronto de présenter des informations au tribunal sur la situation de la personne et de faire des suggestions utiles. Sans cela, les articles 38 et 39 n'auront aucun effet sur les taux d'incarcération des Autochtones. On ne fera que canaliser les Autochtones sur la voie de l'incarcération tout en écartant au contraire de nombreux non-Autochtones.

Le sénateur Nolin: Ma deuxième question est plus technique. Si vous aviez la possibilité de modifier ce projet de loi, ajouteriez-vous un alinéa analogue au 718.2e) à l'article 38 et à l'article 39?

M. Rudin: Oui.

Le sénateur Nolin: Que pensez-vous de l'article 50, qui stipule que la détermination de la peine prévue à la partie 23 du Code criminel ne s'applique pas à ce projet de loi, à l'exception d'une série d'articles? Ne pensez-vous pas que nous devrions avoir l'article 718 à la place de cela? C'est plus technique.

M. Rudin: Il est important que ce soit dans la disposition de détermination de la peine. Peut-être faudrait-il le redire ailleurs, par souci de cohérence, mais il faut que ce soit dans la partie concernant la détermination de la peine. C'est cela que vont considérer les juges et le ministère public.

J'aimerais aussi vous préciser que ceux qui n'aimaient pas l'alinéa 718.2e) peuvent être rassurés car on a dit aux juges qui se servent de cet alinéa qu'ils peuvent le faire autant qu'ils le veulent maintenant, mais que dans quelques mois ce serait fini.

L'omission de cette disposition ici fait le jeu des personnes qui veulent se débarrasser des retombées de l'affaire *Gladue*. Cette affaire n'a pas eu les retombées qu'elle aurait pu avoir, mais cette situation va faire le jeu de ces personnes. L'article sera pire et non meilleur. Si le comité en a le pouvoir, je l'exhorte à faire cette intervention et je vous fais confiance pour faire les suggestions voulues en ce qui concerne l'emplacement où ces amendements devraient figurer.

La présidente: Je remercie les témoins de leur exposé. Il est très proche de celui que nous avons entendu lors de notre dernière réunion avec un groupe de jeunes. Il répond aussi directement au souhait du comité directeur d'entendre haut et fort le point de vue des Autochtones au comité, notamment en raison du taux élevé d'incarcération des adolescents autochtones.

Honorables sénateurs, nous accueillons des représentants de la Indian Justice Chiefs Commission: le juge Tony Mandamin est membre de la Première nation Wikwemikong sur l'île Manitoulin; il travaille au tribunal pour adolescents de l'Alberta et il a une expérience des cercles de ressourcement dans le contexte de la détermination de la peine. Et nous accueillons aussi le juge Peter Harris, de Scarborough, qui est un expert en justice pénale pour adolescents, sujet auquel il a consacré un livre.

Le juge Peter Harris: Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de comparaître devant vous.

I have a few ideas on the Youth Criminal Justice Act because I worked as a lawyer for 15 years in the youth courts in Toronto, and more recently for six years on the bench, primarily involved with youth court work although I take a regular turn in the adult court.

I had some opportunity to speak to the Senate legal committee back in the days when you were considering the Young Offenders Act, so that is how far back I go with juvenile justice in Canada.

There are some good elements in this bill that I can tell you about from first-hand experience. I was recently involved with a transfer proceeding in my court in Scarborough, Ontario, that involved a murder charge. The youth was before the court for the transfer hearing for about four weeks. It was clearly a case where this youth was not criminally responsible, as far as I could see. A random attack had occurred against somebody he did not know. The youth came from Somalia without a birth certificate, and there was an issue arose over the youth's age. Some people thought he was older than 18 years; the best guess was that he was about 17 years old, although there was no clear evidence. On the balance of probabilities, which is the consideration you make, he looked to be in that age range.

There were approximately 32 blows struck with a knife, for no apparent reason. Days later, he was found in his cell unclothed and chanting. According to his family, he had been like that for a number of months. They were very concerned about him and they tried to get him some psychiatric help, with no great success.

We held the transfer hearing on the murder charge. It was clear to me that the youth system was the best system in which to deal with his mental health issues. I concluded at the end of a lengthy judgment that he should be dealt with in the youth court. My decision was taken to the Court of Appeal where it was determined that the seriousness of the charge was a key indicator that the individual should be dealt with in adult court. They reversed my decision and the adult court proceeded to have a trial, during which time, they found him not criminally responsible.

The very thing that I was involved in for four weeks was really a waste of time. I could see he was not criminally responsible. Had we moved to the trial stage first, we could have done away with tremendous expense. There were three or four lawyers and numerous witnesses involved. The whole proceeding was redundant, because, in the end, as I expected, the superior court judge found him not criminally responsible. I guess he will go away to await the pleasure of the lieutenant governor, as they say. He will be held in a mental health facility.

This bill will allow the transfer proceeding to be moved to the end of the trial process, so that they do not have this bizarre legal process where the youth is presumed guilty for the purpose of having a transfer hearing, while at the same time thinking that we have not had the trial, so we must presume he is innocent.

J'ai quelques idées sur la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents car j'ai été avocat pendant 15 ans dans les tribunaux pour adolescents de Toronto, et j'ai plus récemment siégé pendant six ans au barreau, où je m'occupais essentiellement d'affaires concernant des adolescents même si j'interviens régulièrement au tribunal pour adultes.

J'ai eu l'occasion de m'adresser au comité juridique du Sénat à l'époque où vous étudiez la Loi sur les jeunes contrevenants: vous voyez donc depuis combien de temps je me préoccupe de la justice pour adolescents au Canada.

Il y a dans ce projet de loi certains éléments positifs dont je peux vous parler d'expérience personnelle. Je me suis récemment occupé d'une affaire de transfert dans mon tribunal à Scarborough, en Ontario, à propos d'un meurtre. L'adolescent a été au tribunal pendant environ quatre semaines pour l'audience de transfert. Pour autant que je pouvais le constater, ce jeune n'était pas criminellement responsable. Quelqu'un qu'il ne connaissait pas avait été attaqué de façon fortuite. Le jeune venait de Somalie et n'avait pas de certificat de naissance, il y avait un débat sur son âge. Certains pensaient qu'il avait plus de 18 ans; il était plus vraisemblable qu'il en avait 17, mais il n'y avait aucune preuve. Selon toute probabilité, et c'est sur cette probabilité qu'on s'appuie, il devait avoir à peu près cet âge-là.

La victime avait reçu environ 32 coups de couteau, sans raison apparente. Des jours après, on a trouvé l'adolescent dans sa cellule, déshabillé, en train de chanter. D'après sa famille, il était comme cela depuis plusieurs mois. Sa famille s'inquiétait beaucoup et avait essayé de lui faire donner des soins psychiatriques, mais sans grand succès.

Nous avons tenu notre audience de changement de ressort sur cette affaire de meurtre. Pour moi, il était évident que le système pour adolescents était le mieux adapté à l'état de santé mentale de ce jeune. J'ai conclu au terme d'un long jugement qu'il fallait qu'il soit jugé par un tribunal pour adolescents. Ma décision a été portée en cour d'appel où il a été déterminé que la gravité de l'accusation était un élément essentiel montrant que cette personne devait être jugée par un tribunal pour adultes. Ma décision a été renversée et le tribunal pour adultes a jugé ce jeune et constaté qu'il n'était pas criminellement responsable.

Mon intervention dans cette affaire pendant quatre semaines a été pure perte de temps. Je voyais bien qu'il n'était pas criminellement responsable. Si l'on était passé par la Cour de première instance d'abord, on aurait pu éviter des coûts énormes. Il y avait trois ou quatre avocats et de nombreux témoins. Toute la procédure était superflue parce qu'à la fin, comme je m'y attendais, le juge de la Cour supérieure a trouvé qu'il n'était pas criminellement responsable. Je suppose qu'il ira attendre le plaisir du lieutenant gouverneur, comme on dit. Il sera placé dans un centre psychiatrique.

Avec ce projet de loi, la procédure de transfert pourra se faire à la fin du processus judiciaire, ce qui évite cette situation bizarre où l'adolescent est présumé coupable aux fins de l'audience de transfert, alors qu'en même temps, comme il n'a pas encore été jugé, nous devons présumer qu'il est innocent.

These are clashing theories that we must deal with and make sense of as a judge. Besides which, it wastes a great deal of time, especially when it is appealed every single time. In terms of this young man's life, it added three years to his time in custody from beginning to end. The whole process took three years.

You could say that one and one-half to two years were partly to do with just the transfer hearing and the appeals that flowed from it. That was totally unnecessary. He could have been tried and dealt with. He actually deteriorated in custody, because the treatment they provided him over that period of time was not what he could receive in a mental health facility.

By the time he was actually on trial, he was hard to manage to the point where they really could not continue without many disturbances in the court. Most of the time, he was only half-clothed and he needed custodians to assist him. That is an example of what can happen if you continue with the transfer proceeding before the trial, as is it currently exists under the Young Offenders Act.

There are a number of very promising provisions in the proposed act. The new section that allows for different alternatives to sentencing is important. This section deals with something called a "non-residential centre" — originally called an "attendance centre." The section relates to deferred custody, which is a conditional sentence regime, analogous to the Criminal Code adult sentence regime. There is a special kind of probation that involves intensive supervision. That provision is in a group of sections that are new in this bill that offer an extra level of structure for our youth in the community.

The intensive rehabilitation and custody section is very promising for those youth who are involved with very serious crime and who have some indications of mental health issues. Clearly, instead of just warehousing them, there is a chance to do something useful now, and perhaps achieve some level of rehabilitation in the course of the time that they are in custody.

These new provisions, under clause 41 and clause 42 will be very effective in terms of giving us some new alternatives with which to work in the youth court

I want to give you a flavour of what it is like to work in a high volume youth court, so that you can understand my thinking. I generally have a court that starts at 9:30 in the morning, and I face a room that is packed with people standing along the sides. There are usually 80 youth to 90 youth in the court with parents and 200 charges on the list.

It quickly becomes clear that my task, among other things, is to see if I can get the list dealt with by the end of the day, because the staff have day-care issues, and they have to be out of there by 4:30. They do not get paid after 4:30. Those are practical considerations that mean there are time pressures.

If at about 10:30, a youth in custody is brought into the prisoner's dock. Let's call him Jimmy. Jimmy is charged with break and enter and fail to comply. He has been in custody for

Voilà le genre de théories contradictoires dans lesquelles les juges doivent essayer de voir clair. En plus, c'est une grande perte de temps, surtout dans la mesure où il y a un appel à chaque fois. Dans le cas de ce jeune homme, cela a ajouté trois ans à sa période de détention du début à la fin. En tout, la procédure a duré trois ans.

On peut dire qu'il a fallu un an et demi juste pour l'audience de transfert et les appels qui en ont découlé. C'était absolument inutile. On aurait pu juger et régler son cas. En fait, sa situation s'est détériorée pendant la période de détention parce que le traitement dont il a fait l'objet pendant cette période ne se comparait pas à ce qu'il aurait pu recevoir dans un centre psychiatrique.

Quand le moment du procès est finalement arrivé, il était tellement difficile à gérer que la procédure judiciaire s'est trouvée gravement perturbée. La plupart du temps, il n'était qu'à moitié habillé et il fallait des gardiens pour l'aider. C'est un exemple de ce qui peut arriver si l'on continue les procédures de transfert avant le procès, comme c'est le cas actuellement en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Il y a un certain nombre de dispositions très prometteuses dans le projet de loi. Le nouvel article qui propose différentes options de peines est important. L'article mentionne un genre de centre où l'adolescent devrait aller, ce que l'on appelait à l'origine «centre de fréquentation obligatoire». On y mentionne aussi le placement différé, ce qui est un régime de condamnation conditionnelle, analogue au régime de condamnation des adultes du Code criminel. Il y a un genre particulier de probation qui prévoit une surveillance intensive. Cette disposition se trouve dans un groupe d'articles nouveaux dans ce projet de loi et qui proposent une nouvelle structure pour les adolescents dans la collectivité.

L'article sur le programme intensif de réadaptation est très prometteur pour les adolescents ayant commis des crimes très graves et présentant des signes de troubles psychologiques. En fait, au lieu de les entreposer quelque part, il est possible maintenant de faire quelque chose d'utile, peut-être d'arriver à une certaine réadaptation pendant la période de garde.

Ces nouvelles dispositions, dans le cadre des articles 41 et 42, seront très efficaces dans la mesure où elles nous donneront de nouvelles options à utiliser dans notre travail au tribunal pour adolescents.

Je veux vous donner une idée de ce que peut être le travail dans un tribunal pour adolescents ayant un volume important, afin que vous puissiez suivre ma pensée. Généralement, je commence au tribunal à 9 h 30 le matin et je me trouve devant une salle pleine, avec des personnes debout sur les côtés. Il y a là en général de 80 à 90 adolescents avec des parents et une liste de 200 accusations.

Il apparaît très vite que je dois, entre autres choses, déterminer si je peux terminer la liste dans la journée, parce que les membres du personnel ont des problèmes de garderie et doivent avoir terminé pour 4 h 30. Le temps est donc très limité du fait de ces considérations pratiques.

Disons qu'à environ 10 h 30, on amène un adolescent au banc des accusés. Appelons-le Jimmy. Jimmy est accusé d'entrée avec effraction et d'avoir négligé de se conformer. Il est en détention

15 days. You find out that he has two other break-and-entries on his record and maybe another fail to comply — usually from a previous break-and-enter where there was a curfew placed on him to be in the home at some particular time on probation. This is his third break-and-enter at the time he was still bound by that curfew. Now you have a new fail to comply, a new break-and-enter, two previous break and enters, and another failure to comply.

That is fairly typical. We get a recidivist whose problems are not totally out of control. He is in custody because his mother cannot manage him, and he is missing time from school. Usually a Justice of the Peace in our building decides that Jimmy cannot be supervised properly because he is not satisfied on a secondary ground that there will not be a commission of an offence on release. He detains Jimmy.

The lawyers come in and say they have a joint submission for three months' open custody based on the new offence. Then you find out this youth has learning issues from a predisposition report that has been prepared. You find out the youth has some difficulties with his mother, following rules and maybe some substance abuse. The lawyers make this joint submission, which is a fancy expression, for a plea bargain. They are only interested in the three months' open custody and then some probation to follow with the usual terms — keep the peace and be of good behaviour, report to the court, get some counselling and attend school full time.

That is a fairly routine. I am not complaining about the lawyers. They are not social workers.

This new bill has conferencing provisions. To do the job right, the court would see a plan for this youth and get an understanding of what his issues are. Typically, if you have a conference, you get somebody to facilitate it. Perhaps someone attached to the court could bring together the school authorities, the police, the mother and somebody from a social agency that might be able to provide some services such as dealing with learning, and substance abuse. All those people together might be able to come up with a plan as to how to manage Jimmy. In this way, you may have some assurances that you are doing something useful instead of rubber-stamping deals made by lawyers.

This bill offers several new possibilities such as a non-residential centre or a non-residential facility. We have one in Scarborough that has just been developed.

Under Bill C-3, it was called an "attendance facility," so we used the word attendance as being some place the youth could go to after school. If the mother were having difficulty dealing with social problems the youth was creating, there would be some way of getting the youth involved with some counselling. It could be anything from job skills to learning issues. They are called cognitive skills. There could be computer training and all the

depuis 15 jours. On apprend qu'il a déjà commis deux entrées avec effraction et qu'il y a peut-être déjà eu une négligence de se conformer — généralement après un vol avec effraction précédant à la suite duquel on lui avait imposé une heure de rentrée particulière pendant la probation. C'est sa troisième entrée avec effraction au moment où il était toujours assujéti à l'heure de rentrée obligatoire. On se trouve maintenant devant un autre cas où il a omis de se conformer à la règle, une nouvelle entrée avec effraction, deux entrées avec effraction antérieures, et encore une omission de se conformer.

C'est assez typique. Nous avons un récidiviste dont les problèmes ne sont pas complètement incontrôlables. Il est en détention parce que sa mère ne peut pas le tenir et il manque des jours d'école. Généralement, un juge de paix se trouvant dans notre édifice décide que Jimmy ne peut pas être surveillé correctement parce qu'il n'est pas convaincu, pour des raisons secondaires, qu'il ne va pas à nouveau commettre un délit s'il est libéré. Il garde Jimmy en détention.

Les avocats interviennent ensuite pour dire qu'ils ont une soumission conjointe en vue d'obtenir trois mois de garde en milieu ouvert à la suite du nouveau délit. Puis on apprend, par le rapport prédécisionnel qui a été préparé, que l'adolescent a des difficultés d'apprentissage. On voit qu'il a des problèmes avec sa mère, qu'il ne suit pas les règles et qu'il abuse peut-être d'alcool ou d'autres drogues. Les avocats présentent cette soumission conjointe, ce qui est une façon élégante de parler d'une négociation de plaidoyer. Ils veulent seulement trois mois de garde en milieu ouvert, puis une période de probation assortie des conditions habituelles — ne pas troubler l'ordre public et avoir une bonne conduite, se présenter au tribunal, obtenir des services de counseling et fréquenter l'école à plein temps.

C'est habituel. Je ne me plains pas des avocats. Ce ne sont pas des travailleurs sociaux.

Ce nouveau projet de loi contient des dispositions concernant les groupes consultatifs. Pour bien faire son travail, le tribunal voudrait qu'il y ait un plan pour cet adolescent et que l'on comprenne exactement quels sont les problèmes. Généralement, s'il y a un groupe consultatif, il faut trouver quelqu'un pour l'organiser. Une personne attachée au tribunal pourrait peut-être réunir les autorités scolaires, la police, la mère et quelqu'un d'un organisme social susceptible de fournir des services, par exemple en matière d'apprentissage ou de désintoxication. Ensemble, toutes ces personnes pourraient arriver à élaborer un plan sur la façon de gérer le cas de Jimmy. Ainsi, on peut penser que l'on fait quelque chose d'utile au lieu de se borner à approuver automatiquement les ententes établies par les avocats.

Ce projet de loi offre plusieurs possibilités nouvelles comme un centre ou un local non résidentiel. Nous en avons un à Scarborough qui vient d'être créé.

Dans le projet de loi C-3, on parlait de lieu de fréquentation obligatoire, et l'on considérait que c'était un endroit où les adolescents pouvaient aller après l'école. Si les mères ont des difficultés à affronter des problèmes sociaux associés aux adolescents, il est ainsi possible de leur faire suivre des services de counseling. Ce peut être aussi bien des cours de formation professionnelle que des questions d'apprentissage. On parle

different kinds of facilities that an attendance centre could have. It could be one-stop shopping for a conglomerate of different issues that a youth has. That could be an effective approach if that facility were involved in the planning for that youth.

You could talk about intensive supervision by a probation officer, but they have a caseload of perhaps 100 young people and adults whom they have to see. If you figure it out, the best they are going to do is two hours a week. What is two hours out of 168 hours? It will not have any impact on the youth, especially a youth under the outside influences of the community — substance abuse, truancy and so forth.

This is a youth that will be high risk in a couple of years if we do not stop it and do something effective now. This bill allows us to move in that direction; it offers conferencing that can be done with agencies and facilities. It also has provisions for attendance centres, intensive supervision and deferred custody.

A judge could sentence a youth to deferred custody. That means one mistake and the youth is put in custody. It will hang over that youth. If the youth is not prepared to demonstrate that he can live in a responsible way, he will have to serve some tougher consequences. In some way, you may be able to get a handle on a youth who is on the verge of developing real anti-social behavioural problems.

There are many things in the bill that I could talk about, but those are the main features to me. People say that it should be tougher or more lenient. I am not concerned with that, frankly. I have to deal with the reality of my resources and what I can do in terms of conferencing to get to those resources.

I think this bill is going to be substantial improvement over what I am working with now.

Judge Tony Mandamin: Thank you, honourable senators, for inviting me here. It may be helpful if I give you some background on myself so you understand the knowledge base that I am drawing on in speaking to you today.

I am a member of the Wikwemikong First Nation. That is a First Nation on Manitoulin Island consisting of Odawa, Ojibway and Potawatomi. I spent my formative years there before I left to go to boarding school in North Bay and then to university.

I have resided in Alberta since graduating from university first in electrical engineering. That was an error in my part. I thought they said "Injun-eering" at the time. I worked in Alberta for the Indian Association of Alberta and I was active in native organizations throughout my career. I was president of the Canadian Indian Youth Council in the early days. Before being appointed to the bench, I was president and later chairman of the Canadian Native Friendship Centre in Edmonton.

I worked for a number of years in Alberta and in Ottawa for the federal government, then I quit and went to law school. I graduated and started my own law practice, which I carried on for

d'aptitudes cognitives. Il pourrait y avoir des cours d'informatique et toutes sortes de services ou d'installations existant dans le centre de fréquentation obligatoire. Ce pourrait être un centre multiservices pour répondre à tous les divers problèmes d'un adolescent. Ce serait une démarche efficace si l'on pouvait utiliser de tels services quand on planifie l'avenir de cet adolescent.

On peut parler de supervision intensive de la part de l'agent de probation, mais ces agents ont peut-être 100 adolescents et adultes à surveiller. Si vous y réfléchissez bien, au mieux ils peuvent consacrer deux heures par semaine à un adolescent. Qu'est-ce que c'est que deux heures sur 168? Cela n'aura aucun effet sur le jeune, surtout un jeune exposé aux influences externes de la collectivité, à la drogue, à la pègre, et cetera.

Cet adolescent va courir des risques élevés d'ici un an ou deux si on ne l'arrête pas et si on n'intervient pas efficacement maintenant. Le projet de loi nous permet d'aller dans cette direction; il permet d'organiser des groupes consultatifs avec des organisations et des locaux. Il prévoit aussi des centres de fréquentation obligatoire, une surveillance intensive et des ordonnances différées de placement sous garde.

Un juge peut imposer à un adolescent une ordonnance différée de placement sous garde. Cela veut dire qu'à la prochaine erreur, il sera placé sous garde. Cette menace va peser sur cet adolescent. S'il n'est pas prêt à montrer qu'il est capable de vivre de manière responsable, il devra en subir les conséquences à ses dépens. On peut dans une certaine mesure avoir un certain contrôle sur un adolescent qui est sur le point de déraiper dans des comportements vraiment antisociaux.

Je pourrais vous parler de nombreuses autres choses dans ce projet de loi, mais ce sont là les principales. Certains disent qu'il faudrait qu'il soit plus dur ou plus clément. Franchement, cela ne m'intéresse pas. Je m'occupe simplement de la réalité de mes ressources et de ce que je peux faire dans les groupes consultatifs pour obtenir ces ressources.

Je pense que ce projet de loi va considérablement améliorer mes conditions de travail actuelles.

Le juge Tony Mandamin: Merci, honorables sénateurs, de m'avoir invité. Il serait peut-être bon que je me présente pour que vous compreniez sur quelle base je vous parle aujourd'hui.

Je suis membre de la Première nation Wikwemikong. C'est une Première nation de l'île Manitoulin composée d'Odawa, d'Ojibway et de Potawatomi. C'est là que j'ai été élevé avant de partir en pensionnat à North Bay et ensuite à l'université.

J'ai résidé en Alberta après avoir obtenu mon diplôme universitaire de génie électrique. C'était une erreur de ma part. Je croyais qu'ils disaient «Injun-eering» à cette époque. J'ai travaillé en Alberta pour la Indian Association of Alberta et j'ai été actif au sein d'organisations autochtones durant toute ma carrière. J'ai été président du Canadian Indian Youth Council à ses débuts. Avant d'être nommé à la magistrature, j'ai été président puis président général du Canadian Native Friendship Centre à Edmonton.

J'ai travaillé un certain nombre d'années en Alberta et à Ottawa pour le gouvernement fédéral, puis je suis parti faire des études de droit. J'ai obtenu mon diplôme et j'ai commencé à exercer, et je

17 years in Alberta. I acted mainly for First Nations, native organizations, Aboriginal individuals and other individuals on what could be best described as a general practice in Indian country. It ranged from youth court matters to civil litigation, to governance issues — the whole gamut.

I served on some non-native committees as well, on the Alberta Crafts Council, and I was chairman of the Edmonton Police Commission.

Two years ago, I was appointed as a provincial court judge. That appointment was in response to a proposal by the Tsuu T'ina Nation in southern Alberta. The Tsuu T'ina are a First Nation historically known as Sarcee. They are immediately adjacent to the city of Calgary. They have a population of around 1,800. They proposed to the provincial government that a First Nations court be established on the reserve, coupled with a peacemaker program. The First Nations court would be a provincial court but the players in the court, at the onset, would be native because of what it would say to the community in terms of involving the residents with a sense of ownership in the justice system. That court would be situated on the reserve.

The other very important reason for looking for people with Aboriginal background was to have everyone in the court conscious and aware of the Aboriginal considerations that arise. The proposal for the court was coupled with a proposal for a peacemaker program. Such a program meant that the police, the Crown or the court, to peacemaking in the community, could refer matters. The peacemaking process addressed the issues that gave rise to the incident that led to the charges and would allow a resolution that was satisfactory to all concerned.

The proposal required that participants had particular knowledge base in the court process so that the peacemaking process would be used to its fullest capabilities.

In response to the proposal, the province formed a review committee, chaired by an MLA and included federal and provincial representatives along with native representatives from that First Nation and others. That committee recommended the province go ahead with establishing such a court.

I was invited, along with other people, to have my name considered as an appointment to sit in that court. In October of 1999, I was sworn in as a provincial court judge with the assignment of sitting there, as well as elsewhere.

I will come back to the Tsuu T'ina court in a moment, but I was listening to the earlier presentation and there were references made to the large numbers of Aboriginal youth. I want to take you a long way back and give you some perspective.

There have been various estimates about the Aboriginal population of North America at the time of first contact, particularly in Canada. The most conservative estimates are in the order of a quarter of a million people, but they range much higher than that. If we took that conservative number, there was one-quarter of a million Aboriginal people living in Canada at the

l'ai fait pendant 17 ans en Alberta. Je représentais surtout les Premières nations, des organisations autochtones, des particuliers autochtones et d'autres particuliers dans des affaires que l'on peut qualifier d'affaires d'ordre général en pays indien. Cela allait d'affaires des tribunaux au contentieux civil, en passant par des questions de régie, tout l'éventail.

J'ai aussi participé à des comités non autochtones, au Alberta Crafts Council, et j'ai été président de la Edmonton Police Commission.

Il y a deux ans, j'ai été nommé juge de la Cour provinciale, en réponse à une proposition de la Nation Tsuu T'ina en Alberta du sud. Les Tsuu T'ina sont une Première nation historiquement connue comme les Sarsis. Ils sont installés tout près de la ville de Calgary. Ils sont environ 1 800. Ils ont proposé au gouvernement provincial de créer un tribunal des Premières nations dans la réserve, parallèlement à un programme de conciliateurs. Ce tribunal des Premières nations serait un tribunal provincial mais les intervenants au départ seraient des Autochtones pour donner aux résidents locaux le sentiment d'être partie prenante dans le système de justice. Ce tribunal devait être situé dans la réserve.

L'autre raison très importante pour laquelle on voulait avoir des personnes d'origine autochtone était de faire en sorte que toutes les personnes présentes dans le tribunal soient conscientes de la situation des Autochtones. La proposition de mise sur pied de ce tribunal était accompagnée d'une proposition de création d'un programme de conciliateurs. Cela signifiait que la police, la Couronne ou le tribunal pouvait renvoyer certaines affaires à ce groupe qui examinait le problème à l'origine de l'incident et proposait une solution satisfaisante pour tous.

Cette proposition stipulait que les participants connaissaient la procédure des tribunaux afin que le processus de conciliation soit exploité au mieux de ses capacités.

En réponse à cette proposition, la province a constitué un comité d'examen présidé par un député provincial et incluant des représentants fédéraux et provinciaux ainsi que des représentants autochtones de cette Première nation et d'autres Premières nations. Ce comité a recommandé à la province d'aller de l'avant avec la création de ce tribunal.

On m'a invité, ainsi que d'autres personnes, à présenter ma candidature à ce tribunal. En octobre 1999, j'ai été assermenté comme juge de cour provinciale pour siéger à ce tribunal et ailleurs.

Je reviendrai au tribunal Tsuu T'ina en quelques instants, mais j'aimerais revenir sur l'exposé que j'entendais tout à l'heure et au cours duquel on a parlé du grand nombre d'adolescents autochtones. J'aimerais vous faire remonter loin en arrière pour remettre les choses en perspective.

On a fait diverses estimations du chiffre de population autochtone de l'Amérique du Nord à l'époque du premier contact, en particulier au Canada. Selon les chiffres les plus conservateurs, cette population aurait été de l'ordre d'un quart de million, mais elle était beaucoup plus élevée que cela. À supposer qu'on s'en tienne à ce chiffre conservateur, il y aurait eu un quart de million

time of first contact, 1492 or 1497, depending on which sailing ship one wants to follow.

By the turn of the 20th century, the Indian population — being the largest of the Aboriginal groups — was estimated by Department of Indian Affairs to be in the order of 95,000. In the space of 400 years, the largest component of the Aboriginal population had declined from 250,000 to 95,000.

When I was leaving the reserve and going to university, I was interested in such Aboriginal issues. The Indian population at the time was approximately one-quarter million. So from about 1905 to the 1960s and 1970s, the population increased by the same amount that it had fallen off.

I do not know what the estimate is today, but I do not think I would be far off in saying that we are talking about three-quarters of a million. That is the change from, say, 1968 to present day.

The rebound in the Aboriginal population is due to quite a few factors. First, we have gone through all of the epidemics of new diseases that afflicted Aboriginal people following times of contact. There were also severe economic circumstances. The Aboriginal economies collapsed bringing all of the associated troubles, on top of the loss of life through illness.

Health and basic living standards have improved considerably. They have improved even in terms of my own observation and experience. I can remember having electric lights for the first time. I can remember the first television on the reserve. I can remember a couple of cars on the reserve. There has been that kind of increase. As a result, the Aboriginal population is growing very rapidly, much more rapidly than the Canadian average. That is similar to what occurred in Europe during the Industrial Revolution.

In the Canadian population profile, you have a bulge representing the baby boom era, followed by a drop in numbers. The proportion of youth in this population overall remains relatively constant. The Aboriginal community is facing a different situation than the non-Aboriginal community. While the non-Aboriginal youth population has remained constant, the Aboriginal youth population has increased steadily. In most Aboriginal communities, you will find approximately 54 or 55 per cent of the population under 25. In one Aboriginal community in Alberta where I chaired an inquiry, 65 per cent of their population is 25 or younger. They are dealing with a very different dynamic in terms of their population.

When I was on the Edmonton Police Commission, the police told us that one of the indicia of crime is the number of young people in a certain range in the population. For example, if there is an increase in the population of young males 15 to 25, the crime rate goes up, and if it decreases, the crime rate goes down. It is not because of any disorder; it is because they are going through adolescence, they have not matured, they are dealing with all

d'Autochtones au Canada à l'époque du premier contact, en 1492 ou 1497, selon le navire auquel on veut se référer.

Au début du XX^e siècle, la population indienne, c'est-à-dire la plus importante des groupes autochtones, se composait d'environ 95 000 individus d'après le ministère des Affaires indiennes. En 400 ans, la composante la plus importante de la population autochtone était tombée de 250 000 à 95 000 individus.

Quand j'ai quitté la réserve pour partir à l'université, je m'intéressais à ces questions autochtones. La population indienne à l'époque était d'environ un quart de million. Donc, de 1905 environ aux années 60 ou 70, la population était remontée d'autant qu'elle avait décliné auparavant.

Je ne sais pas quel est le chiffre estimatif aujourd'hui, mais je ne pense pas me tromper en disant que nous devons être environ trois quarts de million. Cela vous donne l'évolution de 1968, par exemple, à aujourd'hui.

Cette remontée de la population autochtone s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, nous avons traversé toutes les épidémies nouvelles qui ont ravagé les peuples autochtones à l'époque des premiers contacts. Nous avons aussi connu des circonstances économiques très dures. Les économies autochtones se sont effondrées avec tous les problèmes que cela entraîne, en plus de la maladie qui décimait les populations.

La santé et les conditions de vie de base se sont considérablement améliorées. J'ai même pu le constater moi-même. Je me souviens de la première fois où nous avons eu des lampes électriques. Je me souviens de la première télévision dans la réserve. Je me souviens de l'époque où il y avait quelques voitures. Voilà la transformation que nous avons connue. La population autochtone est donc en train de croître très rapidement, beaucoup plus vite que la moyenne canadienne. C'est un peu la même chose que ce qui s'est produit en Europe à l'époque de la révolution industrielle.

Quand vous regardez la courbe démographique du Canada, vous voyez un renflement qui correspond à l'époque du baby-boom, puis une baisse du nombre de naissances. Le pourcentage de jeunes dans notre population d'ensemble demeure relativement constant. En revanche, la situation de la communauté autochtone est très différente. Alors que le pourcentage de jeunes non-Autochtones demeurerait constant, le pourcentage de jeunes Autochtones a augmenté régulièrement. Dans la plupart des communautés autochtones, environ 54 ou 55 p. 100 de la population est constituée de jeunes de moins de 25 ans. Dans une communauté autochtone de l'Alberta où je présidais une enquête, plus de 65 p. 100 de la population est âgée de moins de 25 ans. Il y a donc là une dynamique démographique complètement différente.

Quand j'étais à la Edmonton Police Commission, les policiers nous ont dit qu'un des indices de la criminalité était le nombre de jeunes dans un certain secteur de la population. Par exemple, si l'on voit augmenter le pourcentage de jeunes hommes de 15 à 25 ans, le taux de criminalité augmente, et si ce pourcentage diminue, le taux de criminalité diminue aussi. Ce n'est pas à cause d'un trouble particulier, c'est simplement parce que ces jeunes

kinds of issues, and that is what happens. If you apply that principle to the Aboriginal community, you have a problem.

We can step back and look at another issue, and that is that Aboriginal people have gone through difficult times. They have suffered an economic collapse. That did not occur at the same time in the same place in every community. In Southern Ontario, for example, communities that lived a traditional style of hunting and fishing disappeared 100 years ago. In northern Alberta, traditional communities are only now losing their traditions.

The point is, as their traditional livelihoods were threatened, many Aboriginal people took on new economies. The fur trade was a major economic factor, the fishing industry was a major economic factor, and forestry was an economic factor. Farming, which is labour-intensive, was an economic factor. Those disappeared. Farming became mechanized. Forestry became mechanized. Fishing became commercialized, and hunting evolved into a sport, rather than a staple of subsistence.

The Aboriginal communities experienced economic collapse at different times and different places, but it is a common, shared experience. Then you have welfare, unemployment, alcohol problems, family break-ups, and in that you get other factors. The residential schools took children away from their parents. I went to a boarding school. The Indian boarding school closed the year I was leaving the reserve, so I went to a general boarding school in North Bay. I went at the age of 16, and that is not bad. Those people who went to the boarding school at the age of six grew up in the absence of a family. I would suggest they suffered the greatest impact. At 16, you are starting to go out and try your wings, and it is part of an experience that you go through, but in the earlier years, the results are tragic.

Those people are struggling. In the reserve communities, there is a lot of stress. You are not working. You are living on a minimal type of income — welfare. Welfare does not allow you to accumulate anything. It does not allow you to get ahead. It does not allow you to break from your lifestyle. Alcohol becomes very prevalent. Reliance on prescription drug abuse becomes prevalent, and other types of drugs come into the issues as well. You have a lot of domestic violence and family break-up and a lot of relationships that cannot withstand the stresses and children are growing up in the middle of that.

Over-incarceration of Aboriginal people is, in one way, a new phenomenon, and in another way, not so new. I remember Justice Murray Sinclair speaking about studies done in Manitoba that showed in the 1920s, 1930s, 1940s, Aboriginal people were in the penitentiaries in numbers below their proportion to the population. In the 1950s, they were in the penitentiaries in about the same proportion of the Canadian population, so if 2 per cent of the general population was incarcerated, then 2 per cent of the Aboriginal population was incarcerated. In the 1960s, it began to

sont en pleine adolescence, qu'ils n'ont pas atteint leur maturité, qu'ils sont confrontés à toutes sortes de problèmes. Si vous transposez cela à la communauté autochtone, vous constatez que vous avez un problème.

Nous pourrions revenir en arrière et examiner une autre question, à savoir que les Autochtones ont traversé des périodes difficiles. Ils ont subi un effondrement économique. Cela ne s'est pas produit au même endroit et au même moment dans toutes les communautés. Dans le sud de l'Ontario, par exemple, des collectivités qui avaient un mode de vie traditionnel fondé sur la chasse et la pêche ont disparu il y a une centaine d'années. Dans le nord de l'Alberta, c'est seulement maintenant que les collectivités traditionnelles sont en train de perdre leurs traditions.

Cela dit, quand leur mode de vie traditionnel a été menacé, de nombreux Autochtones se sont tournés vers de nouvelles modalités économiques. Le commerce des fourrures était un important facteur économique, de même que la pêche et l'exploitation forestière. L'agriculture, qui fait appel à beaucoup de main d'oeuvre, était aussi un facteur économique. Tout cela a disparu. L'agriculture s'est mécanisée, de même que l'exploitation forestière. La pêche s'est commercialisée et la chasse est devenue un sport plutôt qu'une activité de subsistance.

Les communautés autochtones ont subi un effondrement économique à des moments et à des endroits différents, mais elles ont toutes partagé cette expérience. En outre, il y a le bien-être social, le chômage, l'alcoolisme, la désintégration des familles et d'autres facteurs encore. Avec les écoles résidentielles, on a enlevé les enfants à leurs parents. Je suis allé en pension. Le pensionnat indien a fermé l'année où j'ai quitté la réserve, et je suis donc allé dans un pensionnat général à North Bay. J'y suis allé à l'âge de 16 ans, ce qui n'est pas trop mal. Les jeunes qu'on envoyait en pensionnat à six ans ont grandi à l'écart de leur famille. À mon avis, ce sont eux qui ont le plus souffert. À 16 ans, on commence à voler de ses propres ailes, et cela fait partie de l'expérience, mais quand on est plus jeune, les résultats sont tragiques.

Toutes ces personnes essaient de survivre. Dans les communautés des réserves, le niveau de stress est considérable. Il n'y a pas de travail. On vit avec un revenu minime: le bien-être social, qui ne permet pas d'accumuler quoi que ce soit. Cela ne vous permet pas d'avancer ni de rompre avec votre mode de vie. L'alcool devient quelque chose de très courant. La consommation de médicaments d'ordonnance devient aussi très courante, et il y a aussi d'autres drogues. Il y a énormément de violence familiale et de déchirement des familles, des quantités de relations qui ne résistent pas au stress, et des enfants qui grandissent au milieu de tout cela.

Le taux d'incarcération anormalement élevé des Autochtones est en un certain sens un phénomène nouveau, mais d'un autre côté il n'est pas si nouveau que cela. Je me souviens d'avoir entendu le juge Murray Sinclair parler d'études réalisées au Manitoba qui montraient que dans les années 20, 30 et 40, le pourcentage d'Autochtones dans les pénitenciers était inférieur à leur pourcentage dans la population générale. Dans les années 50, il y avait à peu près autant d'Autochtones que de non-Autochtones dans les pénitenciers, c'est-à-dire que si 2 p. 100 de la population

change, and the Aboriginal numbers were increasing. A 1968 study, "Indians and the Law, pointed out that the number of Aboriginal people in institutions was increasing. The numbers in the studies that came out in the 1970s were way out of proportion; in the 1980s and 1990s, we had a form of hyper-inflation. The studies done over the past 20 years all speak to over-incarceration.

The Royal Commission on Aboriginal Peoples had the benefit of issuing its report after all these studies were done: The Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution, the "Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal People," the "Justice on Trial: Report of the Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Métis People of Alberta," the inquiries in northern Ontario and British Columbia. There were many inquiries.

The royal commission said there are two reasons for more Aboriginal people being in prison. The first is that the Aboriginal people have a different worldview. As a result, they do not react in the ways that they are expected to within the system. The second is because there is more social disorder and turmoil in the Aboriginal community. If incarceration is supposed to protect society and make things more peaceful, it is not succeeding. It is as simple as that. There are more problems in the Aboriginal community now than before.

While these reports were being done in the 1990s, there was an awareness that things were not working, that different approaches should be tried. As a result, prosecutors, judges, police, and the people who operate the criminal justice system, were more willing to listen to alternatives.

I remember one judge in Alberta telling me that he had an Aboriginal person who appeared before him constantly, and always with the same problem — public intoxication and the attendant difficulties. He tried fining him, he tried sending him for treatment, he tried jail, and the person would appear again. Out of exasperation, the judge said to the native person: "What is the matter? Do you like jail?" The response — and it was not a young native person — was: "It's all right." The judge said that he realized at that point there was nothing he could do that would assist this person or assist society in changing that behaviour.

The judge lamented about this to one of the elders in the native community in that area, and the elder said, "That is because it is your justice system, it is not our justice system." The judge and the elder had some lengthy discussions, the outcome of which was the creation of what they called "Native Court." There is no official sanction, no approval, no authority, no legislation, but if a native person appeared in court and pled guilty — which they usually do — he could ask to be sentenced in Native Court. The court would reconvene, usually that afternoon, in another setting, with the judge, clerk, Crown prosecutor, probation officer, police officer, three community members and the accused seated around a table. The judge would explain that he had asked to be

générale était incarcérée, il y avait aussi 2 p. 100 de la population autochtone en prison. Au cours des années 60, la situation a commencé à évoluer et le nombre d'Autochtones a augmenté. Une étude réalisée en 1968, *Les Indiens et la loi*, a montré que le nombre d'Autochtones incarcérés augmentait. Les chiffres publiés dans les études réalisées au cours des années 70 sont devenus disproportionnés; au cours des années 80 et 90, il y a eu une véritable hyperinflation. Les études réalisées depuis 20 ans parlent toutes de surincarcération.

La Commission royale sur les peuples autochtones a eu l'avantage de présenter son rapport après la rédaction de toutes ces études: la Commission royale sur la poursuite contre Donald Marshall Jr., le «Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba: The Justice System and Aboriginal People», the «Justice on Trial: Report of the Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Métis People of Alberta», les enquêtes réalisées dans le nord de l'Ontario et en Colombie-Britannique. Il y a eu de nombreuses enquêtes.

La Commission royale a conclu qu'il y avait deux raisons pour lesquelles on trouvait plus d'Autochtones dans les prisons. La première est que les Autochtones ont une vision du monde différente. En conséquence, ils ne réagissent pas comme ils sont censés le faire dans le système. La seconde est qu'il y a plus de troubles et de turbulence dans la communauté autochtone. Si l'incarcération est censée protéger la société et rendre la situation plus paisible, elle n'y parvient pas. C'est aussi simple que cela. Il y a plus de problèmes chez les Autochtones maintenant qu'auparavant.

Quand on a rédigé ces rapports au cours des années 90, on s'est rendu compte que les choses ne marchaient pas et qu'il fallait essayer autre chose. En conséquence, les procureurs, les juges, les policiers et les personnes qui s'occupent du système de justice criminelle ont été plus disposés à examiner d'autres formules.

Je me souviens d'un juge de l'Alberta qui me racontait qu'on lui ramenait sans cesse le même Autochtone qui avait toujours le même problème, l'ivresse sur la voie publique avec les problèmes connexes. Il avait essayé de lui imposer des amendes, de le faire traiter, il avait essayé la prison, mais il se retrouvait toujours en face de cet individu. Exaspéré, le juge dit à cet Autochtone: «Qu'est-ce qu'il y a? Vous aimez la prison?» La réponse — et ce n'était pas un jeune Autochtone — fut: «C'est correct.» Le juge m'a dit qu'il a alors compris qu'il ne pouvait rien faire pour aider cette personne ou aider la société à le faire changer de comportement.

Le juge s'en est plaint à l'un des aînés de la communauté autochtone de la région qui lui a répondu: «C'est parce que c'est votre système de justice, pas le nôtre.» Le juge et cet aîné ont discuté très longuement, et leur discussion a débouché sur la création de ce qu'ils ont appelé le «Tribunal autochtone». Il n'y a pas de sanction officielle, pas d'approbation, pas d'autorité, pas de loi, mais si un Autochtone comparaissait devant le tribunal et plaidait coupable — ce qu'ils font généralement — il pouvait demander à être jugé par le Tribunal autochtone. Le tribunal se réunissait de nouveau, généralement le même après-midi, dans un autre cadre, avec le juge, le greffier, le procureur, l'agent de probation, le policier, trois membres de la communauté et l'accusé

sentenced in Native Court. The Crown would recite the circumstances and there would be a discussion. When it was finished, the judge would impose a sentence.

That court ran for about 15 years. It is rarely used now and I asked the judge in that court, the Crown prosecutor and the Native Court worker why. The gist of the answer was that there are not many native people appearing in court any more.

In Fort Chipewyan, the community were concerned about what was happening to the young people. With a population of 1,300 people, the Youth Court was taking two days a month for docket and trials. There are two Indian bands, the Métis community and a small non-native population. The Indians and the Métis got together to try to do something to deal with the fact that their youth were being sent outside their community for detention. They did not want to see that. They saw negative effects from that practice. When these individuals returned they were harder, wilder, and more difficult to control.

They looked for funding to have a facility on the reserve or in the area, and could not find the needed funding. They read in the Young Offenders Act that you could have a youth justice committee. Therefore, they went to the judge and said that they would like to be that committee. The judge told them he would think about the matter. He later came back and agreed.

The judge started sending the youth and the guardians to the committee. He did not require their consent. He sent them. They would meet with the youth, and with the guardian or parent. They would talk to the victims. They would think about it, deliberate, and they would come back to the judge with a recommendation. Typically, they would spend a couple of hours with the youth, instead of the 10 or 15 minutes that the Youth Court takes in sentencing.

They would say to the parent, "How can we help you with your child?" They would say to the youth, "What is happening in your life that is giving you so much trouble or making you act the way you are acting?" I remember one member of the committee telling me that in those committee meetings what they do is love their children.

They had a practice of never wanting to send any youth to closed custody. They would try every way they could to keep him in the community. There is a native adolescent treatment centre, called Poundmaker's Lodge in St. Paul, Alberta. Youth with alcohol or drug problems would be sent to this centre. That was and still is the only facility in Alberta. They would ask the young people how they could help. They would tell the youth that they should get an education so they could be future leaders and no one wants a stupid leader. This would set the youth back. No one had ever talked to them about being a leader.

assis autour d'une table. Le juge expliquait qu'il avait demandé que le tribunal autochtone se prononce. Le procureur exposait les circonstances et il y avait un débat. Au terme de ce débat, le juge imposait une sentence.

Le tribunal a fonctionné pendant une quinzaine d'années. Il est rarement utilisé de nos jours, et j'ai demandé au juge de ce tribunal, au procureur de la Couronne et à l'agent du Tribunal autochtone pourquoi c'était le cas. En un mot, on m'a expliqué qu'on ne voyait plus beaucoup d'Autochtones au tribunal désormais.

À Fort Chipewyan, la population s'inquiétait de ce que devenaient les jeunes. Avec une population de 1 300 habitants, le Tribunal pour la jeunesse passait deux jours par mois à instruire des causes et à mener des procès. Il y a deux bandes indiennes, la communauté métisse et une petite population non autochtone. Les Indiens et les Métis se sont réunis pour essayer de faire quelque chose pour que les jeunes ne soient plus envoyés en détention en dehors de leur communauté. Ils ne voulaient pas de cela. Ils se rendaient compte des effets négatifs de cette pratique. Quand ces jeunes revenaient, ils étaient devenus plus durs, plus sauvages et plus difficiles à contrôler.

Ils ont essayé d'obtenir un financement pour avoir des locaux dans la réserve ou dans la région, mais ils n'ont pas pu l'obtenir. Ils ont lu dans la Loi sur les jeunes contrevenants qu'on pouvait avoir un comité de justice pour la jeunesse. Ils sont donc allés dire au juge qu'ils voulaient créer ce comité. Le juge leur a dit qu'il allait y réfléchir. Il est revenu un peu plus tard leur dire qu'il était d'accord.

Le juge a commencé à envoyer les adolescents et les tuteurs au comité. Il ne leur demandait pas leur consentement, il les envoyait directement. Les membres du comité rencontraient l'adolescent et le tuteur ou parent. Ils parlaient avec les victimes. Ils réfléchissaient à la situation, délibéraient et soumettaient une recommandation au juge. En temps normal, ils passaient environ deux heures avec le jeune, au lieu des 10 ou 15 minutes que met le Tribunal pour adolescents à rendre sa sentence.

Ils disaient aux parents: «Que pouvons-nous faire pour vous aider avec votre enfant?» Ils disaient à l'adolescent: «Qu'y a-t-il dans ton existence qui te cause tellement de problèmes ou qui te pousse à agir comme tu le fais?» Je me souviens d'avoir entendu l'un des membres de ce comité me dire que ce qu'ils faisaient lors de ces rencontres, c'était aimer leurs enfants.

Ils avaient pour coutume de ne jamais vouloir imposer la garde fermée à un adolescent. Ils essayaient par tous les moyens de le garder dans la communauté. Il y a un centre de traitement pour adolescents appelé Poundmaker's Lodge à St. Paul, en Alberta. C'est là qu'on envoie les jeunes qui ont des problèmes d'alcoolisme et de drogues. C'était et c'est toujours le seul établissement en Alberta. On demandait au jeune comment on pouvait l'aider. On lui disait qu'on allait lui donner une éducation pour qu'il puisse devenir un leader à l'avenir, et que personne ne voulait avoir un chef idiot. L'adolescent n'en revenait pas. Personne ne lui avait jamais parlé de devenir un leader.

When I was appointed, I went up to the tenth anniversary of the Tsuu T'ina. That is the tenth anniversary of when the government recognized them, although they actually ran two years before that. Youth Court takes half a day a month now in Fort Chipewyan, down from two full days a month.

The Tsuu T'ina, they have a court with a high level of knowledge about Aboriginal youth. It is not rigidly Aboriginal in terms of the justice. If I am not there, another judge will go in my stead. The Crown prosecutor is native but if she is not there another prosecutor fills in, likewise for the duty counsel.

They have a peacemaker coordinator in the court. He is entitled to speak on peacemaking issues on his own initiative. He does not need to have permission from the Crown or even myself. He can interject if he thinks peacemaking is appropriate. The peacemaker, in conference with the Crown, the accused, and the defence, will decide if a matter will be taken into peacemaking. If he is unable to decide on the spot, he will take it on assessment and we will adjourn for two weeks while he considers the matter.

They have a hard-and-fast rule, which states that if there is a victim the victim must always agree to be involved. If the victim refuses, they do not accept it in the peacemaking. It causes a few anomalies, but that is their decision, that is their community's choice. For example, if the victim is a police officer, the police have a policy of always pursuing the case and they also have a policy of not participating in peacemaking, even though the youth in question wishes to.

If a matter is accepted into peacemaking, that peacemaker coordinator then chooses a member of the community to be a peacemaker. They choose the members by going to every household in the community and asking residents who they trusted to be fair. They were asked to submit names from within and from outside their own families. They got a list of names, screened out those who were otherwise occupied, in a conflict position or had the wrong backgrounds and came up with a list of 50 names. Those 50 people were given orientation on the meaning of peacekeeping and, following training, they run the program.

The peacemaking comes back. The Crown will withdraw the charges if it is successful, or if it is serious the peacemaking outcome is a recommendation to go to court.

The Chairman: Judge Mandamin, how will this bill influence the processes that you are describing to us in the court?

Mr. Mandamin: Aboriginal people talk about restorative justice. They talk about restoring relationships between people. They talk about healing individuals and relationships, whether the victim or the accused. This language is common among Aboriginal people, no matter what form their approach takes. I say this because it comes from that different worldview that the Royal Commission identified. It is organic as opposed to rule-driven.

Quand j'ai été nommé, j'ai continué jusqu'au dixième anniversaire des Tsuu T'ina. C'est le dixième anniversaire de la date à laquelle le gouvernement les a reconnus, mais ils fonctionnaient déjà depuis deux ans. Le Tribunal pour adolescents ne siège plus qu'une demi-journée par mois maintenant à Fort Chipewyan, par opposition à deux jours complets auparavant.

Les Tsuu T'ina ont un tribunal qui connaît très bien les jeunes Autochtones. Le juge ne doit pas absolument être un Autochtone. Si je ne suis pas là, un autre juge me remplace. Le procureur est une Autochtone, mais si elle n'est pas là, quelqu'un d'autre la remplace, et c'est la même chose pour l'avocat de service.

Il y a un coordonnateur de la conciliation au tribunal. Il peut intervenir de sa propre initiative sur des questions de conciliation. Il n'a pas besoin de demander l'autorisation du procureur ou la mienne. Il peut intervenir s'il juge que la conciliation est justifiée. Le coordonnateur, en conférence avec le procureur, l'accusé et la défense, décide si une question sera renvoyée au cercle de conciliation. S'il ne peut pas se prononcer sur-le-champ, il prend la question en délibéré et nous le laissons réfléchir à la question pendant deux semaines.

Il y a une règle rigoureuse qui stipule que s'il y a une victime, elle doit toujours accepter de participer à la conciliation. Si la victime le refuse, l'affaire n'est pas renvoyée en conciliation. Cela cause quelques anomalies, mais c'est leur décision, c'est le choix de leur communauté. Par exemple, si la victime est un policier, la police a toujours pour politique de maintenir les poursuites et de ne pas participer à un cercle de conciliation même si le jeune concerné le souhaite.

Si l'affaire est acceptée en conciliation, le coordonnateur de la conciliation choisit un membre de la collectivité qui sera conciliateur. On a choisi les membres en allant demander à tous les foyers de la communauté qui leur paraissait juste. On a demandé à toutes ces personnes de proposer des noms de personnes de leur famille et de l'extérieur. La liste de noms a été étudiée et on a écarté ceux qui avaient une autre occupation, qui étaient en situation de conflit ou ne venaient pas du bon contexte, et on a retenu une liste de 50 noms. On a expliqué à ces personnes la signification de la conciliation, et après avoir suivi une formation, ce sont elles qui dirigent le programme.

Le conciliateur revient. Le procureur retire l'accusation si la conciliation est acceptée, et dans les cas graves, la conciliation débouche sur une recommandation de procès au tribunal.

La présidente: Monsieur Mandamin, quelle influence ce projet de loi va-t-il avoir sur les procédures que vous venez de nous décrire?

M. Mandamin: Les Autochtones parlent de justice réparatrice. Ils parlent de restaurer les liens entre les individus. Ils parlent de guérir les individus et de cicatiser les relations, du côté de la victime ou de l'accusé. C'est un langage que l'on retrouve communément chez les Autochtones, quelle que soit la forme de leur démarche. Je le dis parce que c'est l'expression de cette vision du monde différente qu'avait constatée la Commission royale. C'est une démarche organique et non pas dirigée par des règles.

I went to a conference on youth justice committees that included native and non-native youth justice committees. There is a difference between the two. The native justice committees are people-oriented; they make connections with people and think of what to do. The non-native committees were rule-driven; they are concerned with protocol and rules. This bill fits the latter approach.

I do not see much evidence of what native people talk about. If that is to be accomplished, it may be in the discretionary areas, in the gaps here and there in the criminal justice system.

If you are talking about the impact of the bill, consider that the percentage of Aboriginal youth involved in the criminal justice system is way out of proportion to that of non-Aboriginal youth. Lowering the age, introducing more adult sentences, and putting more conditions in terms of the dispositions will mean that the group most involved in that system will be the ones most caught by it.

Resourcing is a major issue for Aboriginal communities. In one Aboriginal community where I sit, they had a youth probation officer who did an excellent job for three months. Suddenly there was no money so there was no youth probation officer. That will be the reality in most of native communities.

The Chairman: One of the points that has been made by every group that has appeared before us is that, for this bill to be successful, the resources must be placed behind it to give judges the opportunity to divert young offenders out of the system and into alternative resources.

Senator Andreychuk: I am sure I have nothing to ask the two witnesses, except to apologize. I am trying to man too many committees in one evening, and I apologize that I was directed to be in the other committee. It would be unfair to ask questions. I will certainly read your testimony. I did catch the last portion of your presentation.

I started in the juvenile court system in 1976. From what you are telling me, not much has changed. We look for discretion to try to do what the situation demands, and there is no single model that will give us the success story. Resources and people will make the difference.

Particularly in regard to the Aboriginal society, the system needs to understand the community more. However, we were saying that 20 years ago. I think you are making the point that not much has changed.

Senator Pearson: Judge Harris, it is interesting to spend a day in court with you. You have a heavy load to bear. You deal with many young people in a short period of time, with all the complications that implies.

J'ai participé à une conférence sur les comités de justice pour la jeunesse où étaient regroupés des comités de justice pour la jeunesse autochtone et non autochtone. Il y a une différence entre les deux. Les comités de justice autochtones sont axés sur les personnes; ils établissent des liens avec les personnes et réfléchissent à ce qu'il faut faire. Les comités non autochtones sont dirigés par des règles; ils se soucient du protocole et des règles. Ce projet de loi correspond à cette deuxième démarche.

Je n'y vois pas beaucoup de traces de ce dont parlent les Autochtones. Si c'est le cas, c'est peut-être dans les secteurs discrétionnaires, dans les petites failles que l'on trouve ça et là dans le système de justice criminelle.

Si vous voulez parler des répercussions de ce projet de loi, songez que le pourcentage de jeunes Autochtones qui ont des démêlés avec la justice pénale est complètement disproportionné par rapport au pourcentage de jeunes non-Autochtones. Si l'on abaisse l'âge, si l'on impose encore plus de peines pour adultes et si l'on rajoute encore plus de conditions aux décisions, c'est ce groupe qui a déjà le plus de démêlés avec le système qui sera le plus pénalisé.

Les ressources sont les principaux problèmes pour les communautés autochtones. Dans une des communautés autochtones où je siège, il y avait un jeune agent de probation pour adolescents qui a fait un travail superbe pendant trois mois. Un beau jour, il n'y a plus eu d'argent et il n'y a plus eu d'agent de probation pour adolescents. Voilà ce qui se passe dans la plupart des communautés autochtones.

La présidente: Un des arguments que nous ont présentés tous les groupes qui ont comparu devant nous est que, si l'on veut que ce projet de loi donne des résultats positifs, il faut prévoir les ressources nécessaires pour permettre aux juges de sortir les jeunes contrevenants du système et de les orienter vers d'autres ressources.

Le sénateur Andreychuk: Je n'ai rien à demander aux deux témoins, si ce n'est simplement de m'excuser. J'essaie de m'occuper de trop de comités en une seule soirée, et je m'excuse d'avoir dû participer à l'autre comité. Ce ne serait pas juste de poser des questions. Je ne manquerai pas de lire votre témoignage. J'ai entendu la fin de votre exposé.

J'ai débuté dans le système des tribunaux de la jeunesse en 1976. D'après ce que vous me dites, les choses n'ont guère changé. Nous nous en remettons à la discrétion pour faire ce qu'exige la situation, et il n'y a pas de modèle unique pour nous montrer la voie du succès. Les ressources et les personnes font la différence.

En ce qui concerne notamment la société autochtone, il faut que le système comprenne mieux la communauté. Mais c'est quelque chose que nous disions déjà il y a 20 ans. Je pense que ce que vous nous dites, c'est que les choses n'ont guère changé.

Le sénateur Pearson: Monsieur Harris, c'est intéressant de passer une journée au tribunal avec vous. Vous portez un fardeau vraiment très lourd. Vous vous occupez d'un grand nombre d'adolescents en très peu de temps, avec toutes les complications que cela entraîne.

From a practical point of view, if we do pass this bill and police officers start to think first about avoiding charges before they actually lay them, is there any way in which it will be possible to track whether you are hearing fewer cases?

Mr. Harris: I suppose there will be a visual change. It is a matter of relativity. I may be wrong about this, but I am told that of all cases where there is potential to lay charges, about 50 per cent come before the court. If we cut our volume by 50 per cent, I would not need statistics. I would know instantly that there is tremendous change. The discretionary facet of youth justice is a provincial matter. All the provinces have different levels of diversion.

If we could achieve higher levels of diversion by pre-trial screening, including the kind of diversion a police officer used to do — which is to give a warning and speak to the parents — then I would have more time to spend on more involved cases.

With the necessary planning that goes into trying to influence the outcome, to stop crime and reduce recidivism levels — which includes lawyers making joint submissions all day — and imposing sentences and pro forma probation orders, we will not have any impact at all on the high levels of custody. However, if the rate of extraordinary or alternative measures were to increase dramatically, we would see the results right away. We would have a real opportunity to tackle, in a more extensive way, the planning that must go into helping change a criminal lifestyle and reduce the risk of youth.

Senator Pearson: That is the answer I expected, but it is helpful to have it on the record.

One of our members, who is dealing with the Anti-terrorism bill at present, has a particular interest, as do I, in the question of the publication of names. As a judge, are you able to comment on that in a more general way? Basically, the feeling is that, under the age of 18, we should not publish names. Publication does not mean the sharing of information, and excludes the exception where authorities are trying to find a person.

Mr. Harris: This is a little difficult and requires a lot of study. At the committee hearings before the Young Offenders Act was passed, a lot of experts were called who said that the rehabilitative process would be seriously impeded by the glare of publicity and the stigmatization of a young person the community.

I can see both sides of that argument. In a big city like Montreal, Toronto or Vancouver, hardly anyone knows anything about what is going on with local individuals and there is no reporting, so it would not matter if names were made public. The court is some distance away from the community and there are not reporters in each local court.

D'un point de vue concret, si nous adoptons ce projet de loi et que les policiers commencent à réfléchir aux moyens d'éviter de porter des accusations avant d'en porter, y aurait-il un moyen de savoir si vous avez moins d'affaires à traiter?

M. Harris: J'imagine qu'il y aura un changement visible. C'est une question de relativité. Je me trompe peut-être, mais on m'a dit que 50 p. 100 environ des affaires dans lesquelles on pouvait porter des accusations aboutissaient devant le tribunal. Si nous réduisons notre volume de 50 p. 100, je n'aurais pas besoin de statistiques. Je saurais instantanément qu'il y a un changement fantastique. La facette discrétionnaire de la justice pour les jeunes est une question provinciale. Chaque province a un mode différent de déjudiciarisation.

Si nous pouvions atteindre des niveaux plus élevés de déjudiciarisation grâce à un examen avant l'inculpation, y compris le genre de déjudiciarisation que pratiquaient autrefois les policiers, et qui consistait à donner un avertissement et à aller parler aux parents, j'aurais plus de temps à consacrer aux affaires plus compliquées.

Avec toute la planification qui s'impose pour essayer d'influencer les résultats, pour faire échec au crime et réduire les taux de récidive — ce qui comprend les avocats qui présentent des soumissions conjointes à longueur de journée — et pour imposer des peines et des ordonnances de probation pro forma, nous n'aurons absolument aucun impact sur le nombre élevé d'incarcérations. Par contre, si les mesures extraordinaires ou les mesures de remplacement augmentaient considérablement, nous verrions les résultats immédiatement. Nous pourrions vraiment nous attaquer en profondeur au travail de planification qui est indispensable pour changer un mode de vie criminel et réduire les risques pour les jeunes.

Le sénateur Pearson: C'est la réponse que j'attendais mais il est bon de l'avoir au compte rendu.

L'un de nos membres qui s'occupe actuellement du projet de loi antiterrorisme, s'intéresse particulièrement, comme moi, à la question de la publication des noms. En tant que juge, pouvez-vous nous donner un avis général sur cette question? Essentiellement, nous considérons que pour les jeunes de moins de 18 ans, il ne faudrait pas publier les noms. Publication ne veut pas dire divulgation de l'information, et cela exclut les cas où les autorités essaient de trouver une personne.

M. Harris: C'est un peu difficile et il faut beaucoup étudier la question. Aux audiences du comité lors de l'adoption de la Loi sur les jeunes contrevenants, beaucoup d'experts sont venus dire que le processus de réadaptation serait gravement perturbé par l'effet de la publicité et de la stigmatisation de l'adolescent dans la collectivité.

Je comprends les deux points de vue. Dans une grande ville comme Montréal, Toronto ou Vancouver, les gens ne se connaissent pratiquement pas et il n'y a pas de journalistes, de sorte que si les noms étaient rendus publics, cela n'aurait pas grande importance. Le tribunal est relativement loin de la collectivité et il n'y a pas de journalistes dans chaque tribunal local.

However, in a small community this is crucial. One major brush with the law, such as car theft at the age of 15 or 16, can lead to ostracization in a community because parents would not want their kids hanging out with someone involved in that kind of activity. That may cause that youth to gravitate to an undesirable subculture rather than becoming fully reintegrated into the community.

I see both sides of the issue but, on balance, it is probably healthier for immature criminals to have the opportunity to outlive an unfortunate history that could have been caused by any number of pressures and may not be the way they would naturally have approached living in the community on a long-term basis. They get to outlive that if their name is not published.

There are some very serious offences, however, which entitle the public to the right to know. That seems to be dealt with in the bill. There is a publication provision for when an individual has an eligibility hearing for an adult sentence. Even if they end up with a youth court sentence, serious offences can still be publicized. That makes sense in some ways, because when the offence is sufficiently serious the balance shifts from concern about rehabilitation to protection of the public.

Senator Moore: Judge Harris, do you deal with many Aboriginal youth cases?

Mr. Harris: I have dealt with one in the last two years, and it is notable because it keeps coming back. I can certainly relate to what Judge Mandamin has been talking about. This young offender does not respond to the kinds of things that you might think he would, such as an incentive program to put his criminal activity behind him.

Vernon Harper, from Toronto, has a country retreat with a sweat lodge and the whole spiritual and cultural environment available for native youth. We thought it was a wonderful opportunity to place the youth I am speaking of in this residence. He was very enthusiastic, but after only a couple of weeks he took off and got involved in some other criminal activity. This young man did not mind being in custody because all his friends were in custody. The issue becomes how to approach rehabilitation and how to behaviours.

Senator Moore: Judge Mandamin, with respect to the peacekeeping process and the native court you mentioned that was in place for 15 years, what was the experience in terms of repeat offenders? Did the youth respond positively? Did it result in fewer repeat offenders?

Mr. Mandamin: There were no statistics kept, which seems to be a pattern with Aboriginal justice initiatives. We are looking at that question in Tsuu T'ing with the peacemaking court. It took us a year to get it running and we have been operating for about a year. We are trying to track the results.

People in general, but especially youth, respond to people. Robert Yazzie, chief justice of the court of appeal of the Navajo Nation, said that it is a Navajo saying that when someone misbehaves they are acting like they have no relatives. It is the

Par contre, c'est crucial dans une petite communauté. Un problème majeur avec la police, comme un vol de voiture à l'âge de 15 ou 16 ans, peut conduire un jeune à être tout à fait ostracisé dans sa collectivité parce que les parents ne veulent pas que leurs enfants se tiennent avec un jeune qui a eu ce genre d'activité. Cela peut l'amener à se joindre à une sous-culture indésirable au lieu de se réintégrer complètement dans la communauté.

Je comprends les deux points de vue, mais dans l'ensemble, il est sans doute préférable pour des criminels immatures d'avoir la possibilité de continuer à vivre en oubliant une malheureuse histoire qui aurait pu être causée par toutes sortes de pressions et ne correspond pas nécessairement à la façon dont ils auraient naturellement voulu vivre dans la collectivité à long terme. Ils peuvent l'oublier si leur nom n'est pas publié.

Cependant il y a des crimes très graves dans lesquels le public a le droit de savoir. Cela semble être prévu dans le projet de loi. Il y a une disposition prévoyant la publication pour les jeunes auxquels pourrait s'appliquer une peine pour adultes. Même si la peine est finalement imposée par un tribunal pour adolescents, les infractions graves peuvent être publiées. C'est logique d'une certaine façon parce que lorsque l'infraction est suffisamment grave, la protection du public va passer avant les obstacles à la réadaptation.

Le sénateur Moore: Juge Harris, traitez-vous de nombreux cas d'adolescents autochtones?

M. Harris: J'en ai eu un au cours des deux dernières années, et il n'est pas négligeable parce qu'il revient sans arrêt. Je comprends parfaitement ce que voulait dire le juge Mandamin. Ce jeune contrevenant ne répond pas comme on aurait pu le penser aux mesures qui sont prises, comme un programme incitatif pour l'amener à abandonner ses activités criminelles.

Vernon Harper, de Toronto, a une propriété à la campagne avec une suerie et tout l'environnement spirituel et culturel adapté aux adolescents autochtones. Nous avons pensé que c'était une excellente idée de placer le jeune dont je parle dans cette résidence. Il était très enthousiaste mais après deux semaines seulement, il est parti et a recommencé ses activités criminelles. Ça lui était égal d'être en détention parce que tous ses amis y étaient aussi. La question est de savoir comment approcher la réadaptation et comment traiter les comportements.

Le sénateur Moore: Juge Mandamin, en ce qui concerne le processus de conciliation et le tribunal autochtone dont vous avez parlé et qui existe depuis 15 ans, quels ont été les résultats pour ce qui est des récidivistes? Est-ce que les jeunes ont répondu de façon positive? Y a-t-il eu moins de récidive?

M. Mandamin: Il n'y a pas de statistiques, ce qui semble être classique dans les initiatives de justice autochtone. Nous examinons cette question à Tsuu T'ing avec le cercle de conciliation. Il nous a fallu un an pour démarrer et nous fonctionnons depuis à peu près un an. Nous essayons de faire le suivi des résultats.

Les gens en général, mais surtout les jeunes, réagissent aux autres. Robert Yazzie, juge en chef de la Cour d'appel de la Nation Navajo, a dit qu'il y avait un dicton navajo selon lequel lorsque quelqu'un se conduit mal, il se comporte comme s'il

presence of other people that engage the youth, bind them and commit them to following more helpful courses of action.

Senator Moore: Do you sit as judge in the peacekeeping process?

Mr. Mandamin: No. Peacekeeping occurs in the community away from the court. When a matter is referred to peacekeeping, the offender is directed to contact the peacemaker's office. We adjourn the case for three months, typically. The peacekeeping process runs its course. If the process is unsuccessful, it is returned to court without comment with no prejudice to the offender and the court process continues. If the peacekeeping process is successful, they will give a brief report to the court, typically in the form of a letter. The Crown assesses it and decides whether it is suitable to withdraw the charges.

The peacekeeping process occurs without a judge. It is a community method of dealing with the issues. If the matter is sufficiently serious that the Crown feels it cannot withdraw the charges, the peacekeeping process makes sentencing recommendations to the court.

Senator Moore: What was the situation that you mentioned with the judge and the three elders?

Mr. Mandamin: I gave that as an example of something that happened historically in one community. It is a good illustration of a different path.

Senator Moore: Do you see repeat offenders in the peacekeeping process? How long has the process been in place?

Mr. Mandamin: It has been going on for one year. You must understand, too, another factor is that the conditions that are bringing those individuals into the court are still there. That environment is still there. It is still shoving them in a certain direction.

The best example I can give you concerns the Yukon sentencing circles, which try to do an assessment. They took serious chronic cases, those involving substance abuse and aggravated assaults — in other words, indictable offences — and told the individuals involved that if they have been out of the program for one year, they will look at the preceding year. If they had been out of the process for five years, they look at the preceding five years. They then try to add it all up and see what it tells them. I have never seen a published report, but listening to a presentation on their outcomes, they said that they had an 85 per cent reduction in indictable offences by those individuals. That did not mean that the individuals did not re-offend. Many of the re-offences were process offences. In other words, they involved failing to follow probation, falling off the wagon or that type of thing. However, they saw it as an improvement.

Senator Moore: But the indictments went down; is that right?

n'avait pas de parenté. C'est la présence d'autres personnes qui fait réagir les adolescents, qui les lient et les poussent à s'engager sur d'autres voies.

Le sénateur Moore: Est-ce que vous siégez comme juge dans le processus de conciliation?

M. Mandamin: Non. La conciliation se fait dans une communauté loin du tribunal. Lorsqu'une question est renvoyée au cercle de conciliation, le contrevenant doit prendre contact avec le bureau du conciliateur. Nous ajournons l'affaire pour trois mois en général. Le processus de conciliation se déroule normalement et s'il ne réussit pas, l'affaire revient au tribunal, sans commentaire et sans porter préjudice au contrevenant, et la procédure judiciaire continue. Si le processus de conciliation réussit, un bref rapport sera envoyé au tribunal, généralement sous forme de lettre. La Couronne l'évalue et décide s'il convient de retirer les accusations.

Le processus de conciliation se déroule sans juge. C'est une méthode communautaire pour régler les problèmes. Si l'affaire est tellement grave que la Couronne estime qu'elle ne peut pas retirer les accusations, le cercle de conciliation présente des recommandations à la cour au sujet de la détermination de la peine.

Le sénateur Moore: Quelle était la situation dont vous parliez avec le juge et les trois aînés?

M. Mandamin: J'ai parlé de cela pour donner un exemple d'un cas qui s'est produit dans une communauté. C'est un exemple de démarche différente.

Le sénateur Moore: Voyez-vous des récidivistes dans le processus de conciliation? Depuis combien de temps cela existe-t-il?

M. Mandamin: Cela se fait depuis un an. Il faut comprendre aussi qu'il y a un autre facteur: les circonstances qui amènent ces jeunes au tribunal sont toujours là. L'environnement est toujours là. Il les pousse toujours dans une certaine direction.

Le meilleur exemple que je puisse vous donner concerne les conseils de détermination de la peine du Yukon où l'on essaie de faire une évaluation. Les membres de ces conseils ont pris des cas chroniques graves, des cas d'abus d'alcool ou d'autres drogues et de voies de fait graves — autrement dit, des infractions susceptibles de poursuites — et ont dit aux personnes concernées que si elles restaient en dehors du programme pendant un an, on étudierait l'année précédente. Si elles restaient en dehors du programme pendant cinq ans, on examinerait les cinq années précédentes. Ensuite on a essayé de tout additionner pour évaluer le résultat. Je n'ai jamais vu de rapport écrit, mais j'ai entendu un exposé sur les résultats, et il y a eu, semble-t-il, une réduction de 85 p. 100 des infractions passibles de poursuites commises par ces individus. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu récidive. Mais souvent ces récidives portaient plutôt sur la procédure. C'est-à-dire que les contrevenants ne respectaient pas la probation, ne se conformaient pas aux règles, et cetera. Mais ils ont considéré que c'était une amélioration.

Le sénateur Moore: Mais les accusations ont diminué, n'est-ce pas?

Mr. Mandamin: Yes.

Senator Nolin: I thank our two witnesses. It is rare that we hear from two judges. Thank you very much for agreeing to appear before our committee.

Judge Harris, you related to us a case, and I understand and appreciate that it is unusual for a judge to comment on a decision of a higher court turning down one of your decisions. However, I want to go on the principles that were used and not on the facts.

In light of the gravity of the infractions, the upper court decided that it was proper to transfer to adult court.

Mr. Harris: That is right.

Senator Nolin: You decided, to the contrary, that due not to the gravity of the infractions but the state of the youth himself that it was proper for that person to stay in front of you. Am I right in that?

Mr. Harris: It is a little more subtle than that, but that is pretty well it.

Senator Nolin: I am sure you have read the bill in front of us. The sentencing principles that govern your decisions are set out in clause 38(2). If those measures were in place, do you think you would have been able to take the decision that you took?

Mr. Harris: Whatever decision I took was wrong anyway, according to the Court of Appeal.

Senator Nolin: I knew you would say that.

Mr. Harris: I will lose this one no matter how I go. Under the Young Offenders Act is a reconciling test between rehabilitation and protection of the public. I thought I could reconcile those things because I thought the youth could be treated successfully with the time available, that is, the 10 years available under the act. We heard expert evidence that said there was a really good chance that in the 10 years we could have some substantial successes with his schizophrenia, which is pretty much what he was suffering from.

The Court of Appeal said that there was another expert, upon whom I did not put as much weight, but upon whom they relied. It appears that you have to exclude all possible opinions and not just rely on one and discard the other. I thought the one psychiatrist was a little more effective. However, that is not your question. I will get to it.

Under this bill the issue is accountability. Can the youth be held to account and yet still be kept in youth court? That is the sense of it. If held to account means: Can the youth be given the appropriate sentence and still be kept in youth court, then it is not so much of game of psychiatrists and how long it takes to rehabilitate the youth. It is more a game of what is this offence worth? If 10 years does not do it, then you could be required by law to impose the adult sentence.

Obviously, there are other considerations, but if the word "account" is used, then that means that is the kind of level of responsibility, sentence-wise, that should be imposed. That level

M. Mandamin: Oui.

Le sénateur Nolin: Je remercie nos deux témoins. Nous avons rarement la chance d'entendre deux juges. Merci beaucoup d'avoir accepté de comparaître devant notre comité.

Juge Harris, vous nous avez raconté une affaire, et je comprends qu'il est inhabituel pour un juge de faire des commentaires sur un arrêt rendu par une cour supérieure et renversant sa décision. Cependant, je voudrais parler des principes qui ont été invoqués et non des faits.

Étant donné la gravité des infractions, la cour supérieure a décidé que l'affaire relevait d'un tribunal pour adulte.

M. Harris: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Vous avez décidé, au contraire, qu'étant donné non la gravité des infractions mais l'état de l'adolescent lui-même, il valait mieux qu'il soit jugé par vous. Est-ce bien cela?

M. Harris: C'est un peu plus subtil, mais c'est à peu près ça.

Le sénateur Nolin: Je suis sûr que vous avez lu le projet de loi dont nous sommes saisis. Les principes de détermination de la peine régissant vos décisions sont énoncés au paragraphe 38(2). Si ces mesures étaient en place, pensez-vous que vous auriez pu prendre la décision que vous avez prise?

M. Harris: De toute façon, la décision que j'ai prise n'était pas la bonne d'après la Cour d'appel.

Le sénateur Nolin: Je savais que vous alliez dire ça.

M. Harris: Quoi que je fasse je n'aurai pas gain de cause là-dessus. En vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, on cherche à concilier réadaptation et protection du public. Je pensais pouvoir le faire parce que je croyais que l'adolescent pouvait être traité avec succès pendant la durée autorisée, c'est-à-dire les 10 ans prévus par la Loi. Nous avons entendu des experts dire qu'il y avait de fortes chances qu'au bout de ces 10 ans, on ait assez bien réussi à traiter sa schizophrénie, puisque c'est bien de cela qu'il s'agissait.

La Cour d'appel a soutenu qu'il y avait un autre expert, auquel je n'avais pas accordé autant de poids, mais à qui elle s'était fiée. Apparemment, il faut exclure toutes les opinions possibles et ne pas s'appuyer sur un avis en écartant l'autre. Je trouvais que le psychiatre était un peu plus efficace. Cependant, ce n'est pas votre question, j'y arrive.

Dans ce projet de loi-ci, il s'agit de responsabilité. Peut-on faire répondre l'adolescent de ses actes tout en le gardant devant un tribunal pour adolescents? C'est cela que ça veut dire. Si l'on entend par répondre de ses actes: L'adolescent peut-il recevoir une peine appropriée tout en étant jugé par un tribunal pour adolescents, il n'est plus alors question de psychiatre ou de savoir combien de temps il faudra pour réadapter l'adolescent. Il s'agit plutôt de savoir ce que mérite l'infraction? Si 10 ans ne suffisent pas, alors la loi oblige à imposer une peine pour adultes.

Il y a bien sûr d'autres considérations mais si l'on utilise le terme «répondre», cela veut dire que c'est une peine proportionnelle au niveau de responsabilité qui devrait être imposée. Le

of sentence has to be 10 years or less, if it is a murder charge, to keep the youth in youth court.

I have to say that I prefer the reconciling test as opposed to the accountability test because the reconciling test speaks more to the psychiatric and sociological issues about rehabilitation than does the accountability test.

Whatever happens, this is a general movement of those kinds of considerations to the superior court level. Anybody on a murder charge who is represented by counsel will likely take a preliminary at my level.

Senator Andreychuk: If you covered this in your testimony, I can read it. However, from a judge's point of view, have you calculated the time that the process set out in this bill will take as opposed to the process set out in the Young Offenders Act?

Mr. Harris: Are you referring to the whole process?

Senator Andreychuk: We have only so many judges, and we want to process that is efficient in a maturing mind. Thus, we want to move as expeditiously as possible while balancing rights, et cetera. Will it take longer to process a young person under the provisions of the YOA, or will it take longer to process them under Bill C-7, on average?

Mr. Harris: This is totally subjective and empirical; it is not scientific. I see a year and one-half being knocked off the process. That is because there is the issue of transfer and then the appeal process. The transfer takes six months from the time you start planning it. It is completed within a month to six weeks. The appeal process then starts and it takes about a year to get a result. That is the nature of the appellate process and the length of time it takes to get on. You then have a result and you get a chance to decide where you are going for trial on a particular offence. Whereas if you have the trial, the sentence, then you can have the eligibility hearing and, perhaps before that, the hearing as to whether it is a third serious offence, if that is the type of issue it is.

I cannot comment on how long the trial will take. However, if the youth is found guilty, the process after the trial is probably all wrapped up in three or four weeks.

Senator Andreychuk: Is that even with the elections and the preliminary?

Mr. Harris: Even with the eligibility hearing, the preliminary and the sentencing, I would say it would take one to one and one-half years off the process.

Senator Cools: Mr. Harris, you devoted a fair amount of your testimony to the youngster you called "Jimmy" and in particular, to the phenomenon of the processes of the transfers to adult court. Do you have any idea how many such transfers there are per year in Scarborough, Ontario? Mr. Mandamin, could you give us the

niveau de peine doit être de 10 ans ou moins, dans un cas de meurtre, pour que l'adolescent soit jugé par un tribunal pour adolescents.

Je dois dire que je préfère le critère de la conciliation des deux éléments plutôt que celui de la responsabilité parce que dans le premier cas on accorde plus d'importance aux aspects psychiatriques et sociologiques de la réadaptation que dans le deuxième.

Quoi qu'il en soit, il y a un mouvement général pour ce qui est de ce genre de considérations au niveau de la Cour supérieure. Toute personne accusée de meurtre et représentée par un avocat sera vraisemblablement entendue à titre préliminaire à mon niveau.

Le sénateur Andreychuk: Si vous avez abordé cette question dans votre témoignage, je pourrai le lire. Mais je voudrais savoir si vous avez calculé, du point de vue du juge, le temps qu'il faudrait pour la procédure décrite dans ce projet de loi par rapport à celle de la Loi sur les jeunes contrevenants?

M. Harris: Voulez-vous parler de l'ensemble de la procédure?

Le sénateur Andreychuk: Nous n'avons pas tellement de juges et nous voulons un mécanisme qui soit efficace pour des jeunes qui ne sont pas encore arrivés à maturité. Par conséquent, il faut procéder le plus rapidement possible tout en conciliant les droits, et cetera. Faudra-t-il plus longtemps pour régler le cas d'un adolescent suivant les dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants ou selon la procédure du projet de loi C-7, en moyenne?

M. Harris: C'est tout à fait subjectif et empirique; ce n'est pas scientifique. À mon avis, on peut enlever un an et demi au processus. C'est dû à la question du transfert puis à la procédure d'appel. Le transfert prend six mois du moment où on commence à le planifier. Il est terminé en un mois à six semaines. La procédure d'appel commence alors et il faut environ un an pour arriver à un résultat. C'est la nature de la procédure d'appel et c'est le temps qu'il faut prévoir. Après, on arrive à un résultat et l'on peut décider où va se faire le procès pour une infraction particulière. Tandis que si l'on a le procès, le prononcé de la peine, on peut avoir l'audience d'admissibilité et, peut-être avant, l'audience pour déterminer si c'est une troisième infraction grave, si c'est de cela qu'il s'agit.

Je ne peux pas faire de commentaire sur la durée du procès. Mais si l'adolescent est jugé coupable, la procédure suivant le procès devrait probablement être terminée en trois ou quatre semaines.

Le sénateur Andreychuk: Même avec les choix et la procédure préliminaire?

M. Harris: Même avec l'audience d'admissibilité, la procédure préliminaire et la détermination de la peine, je dirais que l'on enlève un an à un an et demi de la procédure.

Le sénateur Cools: Monsieur Harris, vous avez consacré une bonne partie de votre témoignage à un jeune que vous avez appelé Jimmy et vous parliez en particulier du phénomène des transferts vers un tribunal pour adultes. Savez-vous à peu près combien il y a de transferts de ce genre chaque année à Scarborough, Ontario?

same numbers for your province? I would like to know how many transfers there are, roughly, per year.

The transfer described by Mr. Harris was obviously a case involving severe mental problems. Perhaps, Mr. Harris, you could give us some insight as to how many of the transfers actually involve mental problems. How many of those may involve character malformations or even psychopathic behaviour? I am interested in the phenomenon of the transfer.

Mr. Mandamin: I sit on two reserves, where there have been no transfers. There have been no trials in those courts during the time that I have been sitting — one and one-half years in one area and one year in the other. Native people do not often take a matter to trial. That is probably by virtue of their culture, because it is an acknowledgment of what they have done. The issue is what to do about it.

Transfers occur in provincial youth court in Alberta, typically in murder cases. I cannot quantify that for you, but it happens periodically. We do not have a very good grasp of how many mental problems are involved in those cases. However, there are cases involving fetal alcohol syndrome and fetal alcohol effect. It would be my sense that we are not catching it at all.

There can be a youth who seems to be fine and seems to hear and respond accordingly, but then repeats the same offence perhaps two days later. Possibly, in such a case, we are dealing with a problem that the native communities are trying to grapple with. There has been a high incidence of alcohol use. They did some surveys of mothers and have found high levels of alcohol consumed during pregnancy among certain people in the population. They know they have individuals with that characteristic in the community, and certainly, they are in before the courts. It is not coming up in our system. There is no way to have them assessed or identified in an easy fashion.

Senator Cools: I am pleased that you have raised that issue because as much attention as the bill and the system places on the transfers, we seem to have remarkably little information about these youth. I mentioned this before.

For a period of time many years ago, I served on the National Parole Board. The last of those youth who had been tried in the adult system, and even condemned to death but had their sentences commuted, were still in the system when I was on the parole board. I remember reading about their cases with great interest. It seems to be a property of the whole system that when you raise questions about these individuals, there is very little information available.

Mr. Mandamin: That is right.

Senator Cools: There have been cases involving very serious character malformations, seriously deformed individuals.

Monsieur Mandamin, pourriez-vous nous donner les mêmes chiffres pour votre province? J'aimerais savoir combien il y a approximativement de transferts par an.

Dans le cas de transfert évoqué par M. Harris, il y avait manifestement de graves problèmes mentaux. Vous pourriez peut-être nous dire, monsieur Harris, combien de ces transferts concernent des cas où il y a des problèmes mentaux. Dans combien de ces cas peut-il y avoir des problèmes de personnalité ou même des comportements psychopathes? Je m'intéresse beaucoup au phénomène du transfert.

M. Mandamin: Je siége dans deux réserves, où il n'y a pas eu de transfert. Il n'y a pas eu de procès devant ces tribunaux durant la période où j'y ai siégé — c'est-à-dire un an et demi dans une région et un an dans l'autre. Les Autochtones n'ont pas souvent recours aux tribunaux. C'est sans doute dû à leur culture, parce que c'est reconnaître ce qu'ils ont fait. Le problème est de savoir ce qu'il faut faire pour régler le problème.

Il y a des transferts dans les tribunaux pour adolescents provinciaux en Alberta, généralement dans des affaires de meurtre. Je ne peux pas vous donner les chiffres, mais ça se produit régulièrement. Nous ne savons pas exactement dans combien de cas il y a des problèmes mentaux. Toutefois, il y a souvent des cas liés au syndrome de l'alcoolisme foetal et aux effets de l'alcoolisme sur le fœtus. Je dirais que nous ne les connaissons pas tous.

On peut avoir un adolescent qui semble très bien, qui paraît entendre et réagir correctement, mais qui va recommencer la même infraction peut-être deux jours plus tard. C'est le genre de problèmes que les collectivités autochtones essaient de régler. Il y a une forte incidence d'alcoolisme. On a fait des études sur les mères et l'on s'est rendu compte que certaines avaient consommé de fortes doses d'alcool pendant leur grossesse. On sait qu'il y a des personnes présentant ces caractéristiques dans la collectivité et elles sont certainement devant les tribunaux. Cela n'apparaît pas dans notre système. Il est impossible de faire une évaluation ou de les identifier facilement.

Le sénateur Cools: Je suis heureuse que vous ayez soulevé cette question parce qu'en dépit de l'attention que le projet de loi et le système accordent aux transferts, nous n'avons que très peu de renseignements sur ces adolescents. Je l'ai déjà mentionné.

Il y a des années, j'ai siégé pendant un moment à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les derniers adolescents à avoir été jugés par les tribunaux pour adultes, et même condamnés à mort mais dont la peine avait été commuée, étaient toujours dans le système à l'époque où j'étais à la Commission des libérations conditionnelles. Je me souviens avoir lu leur cas avec grand intérêt. Il semble que ce soit caractéristique de l'ensemble du système, lorsqu'on pose des questions au sujet de ces personnes, il n'y a que très peu de renseignements disponibles.

M. Mandamin: C'est exact.

Le sénateur Cools: Il y a eu de très graves troubles de la personnalité chez certaines personnes très tordues.

Mr. Harris: Just as an overview, there is probably something in the range of about 30 transfer hearings across Canada per year. That is a fairly consistent figure over time. In Toronto, there may be three or four. In the odd year, there may be one or two, possibly five or six, but it is somewhere in that range.

The cases are usually a battle over whether the youth has a personality disorder or what is called a "conduct disorder," which is the juvenile version of a personality disorder. No psychiatrist with any forensic skill will say there is a likelihood of a successful rehabilitation with that particular type of mental health issue, as opposed to some other types of mental health issues that have better prognoses for rehabilitation.

It is difficult to say in any given year which cases will go in which direction. They usually involve a battle between two or three psychiatrists, the defence and the Crown. The judge decides to rely on one. Sometimes there are three or four professional mental health witnesses. I do a great deal of compiling and briefing of these cases, and there seems to be a tendency to apply the test of the act that more youth are being transferred to adult court than are being seen in youth court.

This is the final product of it all, after it goes to the appeal courts, but it is a pretty tough test in the Young Offenders Act, and these are serious offences. You really must establish that this youth can be cured of his or her problem, to the point where there is no longer a social and societal risk, within 10 years if it is a murder charge or within a lesser time period if it is second degree. With second degree, seven years is the maximum sentence. Those are the parameters within which you must work. It is anybody's guess as to how the youth will come out of the process.

Some youths do not show up with any identifiable mental health issue. They may be transferred to adult court and go on to be acquitted. Knowing where these cases are heading or what the numbers are is almost impossible without some kind of professional survey of the individual types and the results.

Senator Cools: It is a huge subject matter. In respect to these young people in trouble with the law, are the numbers significant where the offender is a youth and then an adult offender after his eighteenth birthday? There was a serious murder case in Toronto. A judge told me that the accused had been before him as a youth offender the week before this murder. The youth had turned 18 within that week.

I have often wondered about the whole phenomenon of these young people negotiating that transition, which in their lives may be one day to the other. In the eyes of the law, it is an enormous bridge. Do you have any studies on that?

Mr. Harris: I do not. Professor Doob is coming tomorrow, and I understand that he has some material on that. The department of criminology at the University of Toronto has studied the phenomenon. To what extent youths exhibit this kind of recurring, escalating pattern, if you were to start to develop predictors, you

M. Harris: Pour vous donner une vue d'ensemble, il y a environ une trentaine d'audiences de transfert dans tout le Canada chaque année. C'est un chiffre assez constant. À Toronto, il peut y en avoir trois ou quatre. Certaines années, peut-être une ou deux, ou cinq ou six, mais c'est de cet ordre-là.

En général, on cherche à savoir si l'adolescent a un trouble de la personnalité ou ce que l'on appelle des troubles de comportement, ce qui est la version juvénile de trouble de la personnalité. Aucun psychiatre connaissant la psychiatrie légale ne va dire que l'on peut arriver à une réadaptation réussie avec ce genre de problème de santé mentale, contrairement à d'autres types de troubles mentaux où le pronostic de réadaptation est meilleur.

Il est difficile de savoir dans une année donnée, quels vont être les cas qui iront de tel ou tel côté. Il y a généralement une bataille entre deux ou trois psychiatres, la défense et la Couronne. Les juges décident d'en privilégier un. Il y a parfois trois ou quatre témoins spécialistes en santé mentale. Je rassemble et j'étudie beaucoup de ces cas, et on semble avoir tendance à appliquer le critère de la loi de telle sorte que les adolescents sont plus nombreux à être transférés vers les tribunaux pour adultes qu'à être jugés par le tribunal pour adolescents.

C'est le produit final, après la cour d'appel, mais c'est un critère assez sévère dans la Loi sur les jeunes contrevenants, et il s'agit d'infractions graves. Il faut vraiment déterminer que l'adolescent peut être guéri de son problème, au point de ne plus représenter de risque pour la société, au bout de 10 ans pour une accusation de meurtre ou au bout d'un peu moins longtemps, pour un meurtre au deuxième degré. Au deuxième degré, la peine maximum est de sept ans. Voilà les paramètres que nous devons respecter. Il est impossible de deviner où en sera l'adolescent à la fin du processus.

Certains adolescents n'ont pas problème de santé mentale identifiable. Ils peuvent être transférés à un tribunal pour adultes et être ensuite acquittés. Il est presque impossible de savoir comment ces affaires vont se terminer ou quels sont les chiffres sans entreprendre une enquête professionnelle sur les types de personnes et les résultats.

Le sénateur Cools: C'est un vaste sujet. En ce qui concerne les jeunes ayant des difficultés avec la loi, y a-t-il de nombreux cas où le contrevenant est d'abord adolescent puis un contrevenant adulte après son 18^e anniversaire? Il y a eu une grave affaire de meurtre à Toronto. Un juge m'a dit que l'accusé avait comparu devant lui comme adolescent la semaine avant le meurtre. L'adolescent avait eu 18 ans cette semaine-là.

Je me suis souvent posé des questions sur le phénomène de ces jeunes qui arrivent à ce moment de transition, transition qui peut se faire d'un jour à l'autre dans leur vie. Aux yeux de la loi, il y a une différence énorme. Avez-vous des études à ce sujet?

M. Harris: Non. Le professeur Doob vient demain, et je crois qu'il a des éléments d'information à ce sujet. Le Département de criminologie de l'Université de Toronto a étudié le phénomène. Dans quelle mesure y a-t-il récurrence, escalade, pour ces adolescents, si l'on devait commencer à essayer de prévoir,

would say this youth would do something serious one of these days.

Researchers are currently concentrating risk assessment, as opposed to some other approach to dealing with crime. These risk assessment tools are getting very sophisticated.

The Chairman: I want to return to one point that Judge Mandamin mentioned. It was in regard to the increasing number of young people who have F.A.S. What happens to someone who is an offender before youth court and is suffering from Fetal Alcohol Syndrome? Both of you may answer. Out of curiosity, I would like to know what happens to these people who likely have no hope of comprehending what it is they have done and why.

Mr. Mandamin: One of the difficulties is that we do not often know who is subject to that condition when they are appearing before us. There is no easy way of getting that assessment done.

In Lethbridge, Alberta there is a protocol that started as a police initiative. They have a committee. If a youth is charged, and they think the youth may have F.A.S. or F.A.E., they have a way of getting an assessment done quickly. If that assessment confirms the syndrome, they will take other measures to address the issues that the youth has and will withdraw the charges or stay the charges. In the case where it is serious, the F.A.S. assessment and recommendations will come as part of the court package. That is an initiative in Lethbridge.

In the native communities where I sit, one in particular, Siksika has looked at that question on a community basis, but we have not got to that point yet. They have taken steps to have a psychologist available so they could develop the capacity to do those assessments.

Mr. Harris: I have never had anybody actually assessed as having been subject to F.A.S., at least in his or her youth or adult years, but I have suspected such. One might have that suspicion based on the kind of background material you get in a pre-sentence or predisposition report, much of the social work material, and from the learning assessments that indicate that a youth who appears to be bright in the moment cannot function at any kind of level. The only effective way that I have seen of managing these youth in the community, and it may be more cost effective than anything else we can do, is to have a one-on-one worker out in the community with that youth to offer a friendship and supervision — a big brother or big sister that would be there to curb tendencies on a regular basis.

Without any kind of inhibitions, social constraints or anything, if that is the indicia of F.A.S., you will probably have someone who, almost on a day-to-day basis, could be involved in criminal behaviour. There are a number of organizations of which I am aware that can supply a one-on-one worker in the community on a

pourrait-on dire que cet adolescent va commettre une infraction grave un de ces jours.

Les chercheurs se concentrent actuellement sur l'évaluation des risques plutôt que sur une autre approche pour aborder la criminalité. Ces instruments d'évaluation des risques deviennent très élaborés.

La présidente: Je voudrais revenir à une remarque faite par le juge Mandamin. Il s'agissait du nombre croissant d'adolescents victimes du syndrome de l'alcoolisme foetal. Que se passe-t-il dans le cas d'un contrevenant comparaissant devant le tribunal pour adolescents qui souffre du syndrome de l'alcoolisme foetal? Vous pouvez répondre tous les deux. Par curiosité, j'aimerais savoir ce qui arrive à ces personnes qui n'ont pas grand espoir de comprendre ce qu'elles ont fait et pourquoi.

M. Mandamin: L'un des problèmes est que nous ne savons pas toujours qui est aux prises avec ce problème lorsque ces personnes comparaissent devant nous. Ce n'est pas facile d'avoir cette évaluation.

À Lethbridge, en Alberta, il y a un protocole qui a commencé comme une initiative policière. Il existe un comité. Si un adolescent est accusé et que l'on pense qu'il peut souffrir des effets de l'alcoolisme foetal ou d'un syndrome de l'alcoolisme foetal, il est possible d'effectuer une évaluation rapidement. Si l'évaluation confirme le syndrome, on va prendre d'autres mesures pour s'attaquer aux problèmes de l'adolescent et l'on va retirer les accusations ou surseoir aux accusations. Lorsque c'est grave, l'évaluation de syndrome de l'alcoolisme foetal et les recommandations feront partie des documents du tribunal. C'est une initiative qui a été mise en place à Lethbridge.

Dans les communautés autochtones où je siège, il y en a une en particulier, Siksika, qui a étudié la question sur une base communautaire, mais nous ne sommes pas encore arrivés à ce point-là. Des mesures ont été prises pour avoir l'aide d'un psychologue afin d'être en mesure d'effectuer ces évaluations.

M. Harris: Je n'ai jamais eu de cas d'évaluation pour des adolescents ou des adultes victimes du syndrome de l'alcoolisme foetal, mais il m'est arrivé d'avoir des doutes. En effet, on peut soupçonner ce genre de problèmes lorsqu'on voit les documents de base qui font partie du rapport pré-décisionnel, les documents préparés par les travailleurs sociaux, et les évaluations d'apprentissage qui montrent qu'un adolescent qui semble intelligent sur le moment est incapable de fonctionner à quelque niveau que ce soit. D'après ce que j'ai pu voir, la seule façon efficace de gérer ces adolescents dans la communauté, et c'est peut-être la formule la plus efficace au plan des coûts, c'est d'avoir une personne de la communauté qui suit cet adolescent en permanence, pour être son ami et le surveiller — un grand frère ou une grande soeur qui serait là régulièrement pour freiner ses élans.

S'il n'y a pas d'inhibitions, de contraintes sociales ou autres, si ce sont les indices du SAF, on aura probablement une personne qui pourrait, pratiquement chaque jour, avoir un comportement criminel. Je connais un certain nombre d'organisations qui peuvent fournir une personne pour encadrer un jeune dans la

continual basis, subject to funding. That is probably the best way to approach it.

The Chairman: We come back to the question of funding again. Thank you for waiting so long and appearing tonight. Senators, we will meet again tomorrow, I believe in our regular meeting room at 3:30 or when the Senate arises.

The committee adjourned

OTTAWA, Wednesday, October 24, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 3:55 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I wish to welcome our newer members to the meeting.

Today is our eighth day of hearings on Bill C-7, the Youth Criminal Justice bill. To date, we have heard from 10 panels totalling more than 30 witnesses. We are about halfway through the witness list. There is much interest in this bill.

We welcome our first panel. Please proceed.

[*Translation*]

Ms Cécile Toutant, Member, Board of Directors, Canadian Criminal Justice Association: Madam Chair, I would like to introduce you to the Canadian Criminal Justice Association, which has 1,200 members. Although I speak French, I represent a Canadian association which covers the entire field of criminal justice, including issues pertaining to men and women, youths and adults.

The Canadian Criminal Justice Association has always been very concerned by the treatment given to prevention and the application of justice, both for adults and youth. Bearing these concerns in mind, I will briefly summarize the Canadian Criminal Justice Association's presentation.

I hope that you will not be like old priests who have heard the same sins confessed to over and over again and who are no longer listening. I was wondering how I could make myself understood by people who have perhaps been hearing the same thing for many days.

You probably know this already, but I would like to begin by summarizing the background of our youth criminal justice legislation.

communauté de façon régulière, à condition d'avoir le financement nécessaire. C'est sans doute la meilleure façon de procéder.

La présidente: Nous reviendrons sur cette question de financement. Merci d'avoir attendu si longtemps et d'avoir comparu ce soir. Sénateurs, nous nous réunirons à nouveau demain, dans notre salle de réunion habituelle, je crois, à 15 h 30 ou à l'ajournement du Sénat.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 24 octobre 2001

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 55 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je souhaite la bienvenue aux nouveaux membres du comité.

Nous tenons aujourd'hui notre huitième journée d'audiences sur le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents. À ce jour, nous avons entendu dix groupes de témoins, soit plus de 30 personnes au total. Nous en sommes rendus à peu près au milieu de la liste des témoins. Ce projet de loi suscite beaucoup d'intérêt.

Nous souhaitons la bienvenue à notre premier groupe. Vous avez la parole.

[*Français*]

Mme Cecile Toutant, membre du conseil d'administration, Association canadienne de justice pénale: Madame la présidente, je voudrais vous présenter L'Association canadienne de justice pénale qui comprend 1 200 membres. Même si je parle français, je représente une association canadienne qui travaille dans l'ensemble du domaine de la justice pénale autant sur le plan des hommes et des femmes que sur le plan des jeunes et des adultes.

L'Association canadienne de justice pénale a toujours été très préoccupée par le traitement accordé à la prévention et à l'application de la justice, que ce soit pour les adultes ou les adolescents. C'est dans cet esprit que je vais vous résumer brièvement la présentation de l'Association canadienne de justice pénale.

J'espère que vous ne serez pas trop comme les vieux curés à qui on a répété toujours les mêmes péchés et qui n'écoutent plus. Je me suis demandé comment je pourrais me faire comprendre par des gens qui entendent peut-être depuis plusieurs jours les mêmes choses.

Vous le savez probablement déjà, mais j'aimerais, dans un premier temps, vous résumer l'histoire de nos lois qui encadrent la criminalité des jeunes.

In the early 1900s, in the United States, there was a group of women who were particularly interested in the well-being of children. They felt that it was absolutely essential to influence the way our society responded to youth crime. Special youth courts were established, something that had not been done before. Youths used to be treated as adults. It was felt that this was not a very good way of dealing with the problem and that it was essential that youths be dealt with in a very different fashion.

Accordingly, in 1908, Canada established courts for young people that we now call youth courts. The judge was to act as a father figure. That gives you a good idea of how we used to intervene. The judge was a good family man and the children were the result of a faulty education. Up to a certain point, children were viewed more as victims than as people responsible for their actions.

When I began practising in 1969, the Juvenile Delinquents Act was in force. The courts concerned themselves a great deal with the needs of the children, but in time some weaknesses surfaced. Young people had very few rights. We looked after their needs. Sometimes we would decide to waive charges, saying that when the youth left the system, if things were not going very well, we could lay the charges then. Legally speaking, this was not the best way to protect children.

We slowly headed towards the Young Offenders Act. Planning for this legislation began several years before it was enacted in 1984. It is important to remember that this act standardized throughout Canada the maximum age at 18 for appearing before the youth court. Previously, did this not exist. Only Quebec and Manitoba had set the maximum age to be considered a youth at 18. This is very important when you consider the availability of resources developed in the provinces. Prior to 1984, some provinces had had no obligations to look after young people who were 16 or 17 years old. These young people were in the adult system. In our opinion, the Young Offenders Act struck a good balance between meeting the needs of young people and public protection. We needed to make young people more responsible for their actions instead of leaving them in a situation where they were viewed as victims and not as individuals responsible for their actions.

Lawyers began appearing in the courts. They were not necessarily present beforehand. Up until 1984, it was possible to arrive at court and find out that the lawyer was busy in another chamber. Decisions were, however, made concerning young people. This legislation had many positive aspects to it.

Why does Bill C-7 worry us so much? In the days of the Juvenile Delinquents Act, the courts were the realm of the social workers. With Bill C-7, the courts will become the realm of the lawyers. I do not think that I have to prove this to you. It is true that this bill contains a lot more sections than the Young Offenders Act, but it is not only about the number of sections: it is the frightening number of procedures contained in the bill, which will lead to very lengthy in applying youth justice. It is a system that is getting farther and farther away from a youth justice system. There are complicated procedures, lengthy delays and the type of

Au début des années 1900, aux États-Unis, il y avait un groupe de femmes particulièrement intéressées par le sort des enfants. Selon elles, il fallait absolument influencer les réactions de notre société face à la criminalité des jeunes. On a alors eu des tribunaux très particuliers pour les jeunes, ce qu'on n'avait pas avant. On traitait les jeunes comme les adultes. On s'est dit que ce n'était pas une façon de faire adéquate et qu'il fallait absolument s'occuper des jeunes de façon très différente.

Le Canada a alors créé, en 1908, des tribunaux de la jeunesse qu'on appelle aujourd'hui des chambres de la jeunesse. Le rôle du juge en était un de bon père de famille. Cela vous donne une bonne idée de la façon d'intervenir. Le juge est un bon père de famille et les enfants sont le produit d'une éducation fautive. Jusqu'à un certain point, on percevait les enfants plus comme des victimes que des gens qui pouvaient être responsables de leurs gestes.

Lorsque j'ai commencé à pratiquer en 1969, c'était la Loi des jeunes délinquants qui était en vigueur. Dans les tribunaux, on s'occupait beaucoup des besoins des enfants, mais on a vu un certain nombre de failles apparaître avec le temps. Les jeunes avaient très peu de droits. On s'occupait de leurs besoins. On pouvait parfois suspendre un certain nombre d'accusations en disant que lorsque le jeune sortira, si cela ne va pas assez bien, on reviendrait avec les accusations. Disons que légalement, ce n'était pas ce qui protégeait le mieux les enfants.

Tranquillement, on est allé vers la Loi des jeunes contrevenants. On a commencé à la planifier plusieurs années avant qu'elle ne soit promulguée en 1984. Il faut s'en rappeler, c'est une loi qui est venue uniformiser l'âge maximal à 18 ans pour comparaître à la chambre de la jeunesse, à travers le Canada. Ceci n'existait pas avant. C'est seulement au Québec et au Manitoba qu'on avait établi l'âge maximal de la jeunesse à 18 ans. C'est très important lorsqu'on regarde la disponibilité des ressources développées dans les provinces. Il y a des provinces qui n'avaient pas, avant 1984, l'obligation de s'occuper des jeunes de 16 ou 17 ans. Ces jeunes étaient dans le réseau pour adultes. La Loi des jeunes contrevenants a apporté, à notre avis, un heureux équilibre entre le respect des besoins des jeunes et la protection du public. Il fallait responsabiliser davantage les jeunes au lieu de les laisser dans un état où ils étaient considérés comme des victimes et non comme des personnes qui agissent et qui sont responsables de leurs gestes.

On a alors vu apparaître, dans les tribunaux, des avocats. On n'en voyait pas nécessairement avant. Jusqu'en 1984, on pouvait arriver au tribunal et l'avocat était occupé dans une autre chambre. On prenait quand même des décisions quant aux jeunes. C'est une loi qui a apporté plusieurs éléments positifs.

Pourquoi le projet de loi C-7 nous inquiète-t-il tant? Au moment de la Loi des jeunes délinquants, les tribunaux étaient le royaume des travailleurs sociaux. Avec le projet de loi C-7, les tribunaux vont devenir le royaume des avocats. Je ne pense pas avoir besoin de vous le prouver. C'est vrai qu'il y a beaucoup plus d'articles que dans la Loi des jeunes contrevenants, mais ce n'est pas seulement le nombre d'articles qui importe: c'est le nombre effarant de procédures qui y sont inscrites et qui vont amener de très grands délais dans la façon d'appliquer la justice aux jeunes. C'est un système qui s'éloigne de plus en plus d'un système de

offence is given far too much importance compared to the needs of the youth. Throughout the bill, a big distinction is made between minor offences and violent offences. But who are the young people behind these offences? The offence is a label. Several of you sitting in this room could have been charged with speeding at 6:00 p.m. today but your reasons for doing so might not necessarily have been the same. There are all kinds of explanations. When you focus solely on the label, that is a big source of concern. Later on, I will be speaking on behalf of the Philippe Pinel Institute where I work with young people. I will go back to this concept of offence.

We totally disagree with the presumptive offences that automatically result in the imposition of an adult sentence. We need to take the offence into account, but once this has been done, we have to look at the needs as well. There should be no automatic procedures because, basically, lengthy futile delays can be used to circumvent presumptive transfers and presumptive offences.

I would like to go back to this issue of automatic release after two-thirds of the custody when I talk about violent youth.

I would now like to cover transfer once treatment has begun. The idea of beginning treatment in the youth system and then transferring everything over to the adult system once the youth has reached 18 or 20 years of age is inconceivable. Later on, I will deal with the treatment of violent offenders.

As regards the conditional supervision provided for in the legislation — depersonalized conditions that are applicable to everyone — in our opinion, since people do not all have the same problems, they do not all need the same conditions. These are measures that will make it difficult to personalize follow-up treatment for young people.

The Canadian Criminal Justice Association clearly says that the legislation will be excessively costly to apply. People will need to be trained. There will have to be numerous appeals in order to define the terms of this legislation. Unfortunately, all of the terminology that was contained in the Young Offenders Act was removed from this legislation. Words were changed; however, we do not know why because, in many cases, they reflect the same realities. Youth court sentences, specific sentences, adult sentences, extrajudicial measures, et cetera. I will not bother with the rest of the list, but there is a whole series of terms that we are going to have to learn. We are going to have to appeal cases in order to get a more precise definition of the act. As far as this is concerned, we would like to send you this message: would this money not be better spent if it were invested in resources at both ends of our juvenile system? Here, I refer to resources outside the institutions because we need them and we favour them when it is possible, but not in the form of automatic procedures and resources for the most difficult young people. In Canada, these are the young people who constantly fall between the cracks because they have neurological disorders caused by the fact that they were born of alcoholic or drug-addicted mothers. These children have impulse problems, nobody wants them and they wind up in adult

justice pour les jeunes. Il y a des procédures compliquées, de longs délais et le type de délit y prend une importance beaucoup trop grande par rapport aux besoins des jeunes. On fait une très grande distinction, tout au long du projet de loi, entre les délits mineurs et les délits violents. Mais qui sont les jeunes derrière les délits? Le délit, c'est une étiquette. Dans cette pièce, plusieurs pourraient être accusés d'avoir conduit à une vitesse excessive à 6 heures aujourd'hui sans peut-être avoir les mêmes raisons. Il y aurait toutes sortes d'explications. Lorsqu'on s'arrête uniquement à l'étiquette, c'est très inquiétant. Tout à l'heure, je vous parlerai au nom de l'Institut Philippe Pinel où je travaille avec des jeunes. Je reviendrai sur la notion de délits.

Nous sommes totalement en désaccord avec les infractions désignées pour lesquelles il y a une présomption automatique de peine pour adultes. Il faut considérer l'infraction et le délit, mais il faut aussi, une fois le délit constaté, regarder quels sont les besoins. Il ne devrait pas y avoir d'automatismes parce que dans le fond, les présomptions de renvoi et les infractions désignées, ce sont des automatismes qu'on peut contourner avec de longs délais inutiles.

Je vais revenir à l'automatisme de libération après le deux tiers du placement lorsque je vais parler des adolescents violents.

Je passe maintenant à la possibilité de transfert suite au début d'un traitement. Il est impensable de commencer des traitements dans le système juvénile et de tout transférer aux adultes lorsque le jeune atteint l'âge de 18 ou 20 ans. Plus tard, je vais m'attarder à la notion de traitement de délinquants violents.

Quant à la libération sous conditions avec des conditions prévues dans la loi, — donc des conditions dépersonnalisées qui sont bonnes pour tout le monde — à notre avis, les gens n'ayant pas tous les mêmes problèmes, ils n'ont pas tous besoin des mêmes conditions. Il s'agit de moyens pour ne pas individualiser le suivi des jeunes.

L'Association canadienne de justice pénale dit clairement que la loi sera excessivement coûteuse à appliquer. Il faudra former des gens. Cette loi demandera un nombre important d'appels pour en définir les termes. Cette loi a malheureusement décidé de balayer toute la terminologie qui était connue dans la Loi des jeunes contrevenants. On a changé les mots, on ne sait pas pourquoi parce que, bien souvent, ce sont les mêmes réalités. Des peines à la chambre de la jeunesse, des peines spécifiques, des peines pour adultes, des mesures extrajudiciaires, et cetera. Je vais vous sauver du reste de l'énumération, mais il y a une série de termes avec lesquels il va falloir se familiariser. Il va falloir aller en appel pour définir plus précisément la loi. Dans ce sens, on vous livre ce message: est-ce que cet argent ne serait pas mieux dépensé si on décidait de l'investir dans des ressources aux deux extrémités de notre système juvénile? Je parle des ressources à l'extérieur des institutions parce qu'on en a besoin et qu'on les favorise lorsque c'est possible mais pas sous forme d'automatismes et des ressources pour les adolescents les plus difficiles. Ce sont ceux qui, au Canada, tombent constamment entre deux chaises parce qu'ils ont des troubles neurologiques étant les enfants d'une mère alcoolique ou droguée. Ces enfants ont des troubles d'impulsivité, personne n'en veut et ils qui finissent par aboutir dans des

penal institutions because we don't have the resources in the youth courts.

It costs a great deal of money to draft new bills. You probably know how much this costs. We can live with the Young Offenders Act very easily. This act has perhaps had some problems, but these problems lay primarily in the area of application and public perception as opposed to problems with the act itself. Often, a single decision made by a judge determines how the public will view the law.

If, tomorrow morning, a judge were to decide to impose a three-year sentence on a young person, that does not mean that that is the maximum provided for under the legislation. In some instances, a 10-year sentence can be given under this legislation. In 1992, the Young Offenders Act was amended to establish a five-year maximum sentence. This amendment has never been used.

An act does not resolve problems. If things need to be changed, we need to use another means.

Mr. Jacques Dumais, Director of Youth Protection: I have been the Director of Youth Protection since 1993 in the Chaudière-Appalaches region, on Quebec's south shore. I also have responsibilities as the provincial director. In Quebec, as stipulated in the Young Offenders Act, the directors of youth protection carry out the duties of a provincial director.

Before becoming a director of youth protection, I was responsible for the young offenders program in the Greater Quebec City region. I helped implement the Young Offenders Act in 1984, a sector that I have been working in for many years. The directors of youth protection work in 16 youth centres in Quebec. I also represent the Association des centres jeunesse du Québec [Quebec Association of Youth Centres], which represents at least 1,500 front-line workers who are directly involved with young offenders. These are specialized teachers, criminologists and social workers. We serve approximately 23,000 young offenders annually in Quebec. I am the spokesperson for the Association des centres jeunesse, but I am also a director of youth protection and, as such, I deal with young people on a daily basis.

Basically, I would like to get four messages across to you. My first message is that we do not need another act to deal with young offenders, even the most hardened offenders. Even the statistics provided by the federal government show that there has been a general decline in offences committed in Canada, and there has even been a decline in the number of violent crimes over the past few years. We do not understand why we are being presented with a new bill.

Quebec, which has fully implemented the Young Offenders Act, can at least say that the charges laid against minors are half the Canadian average, namely, approximately 2.6 youths are charged with an offence whereas in Canada, the figure is 4.9. The same thing applies to custody placements, when a young person is taken out of his or her environment and placed in a group home.

institutions pénales pour adultes parce que dans les chambres juvéniles, on n'a pas les ressources.

Élaborer de nouveaux projets de loi nécessite de fortes dépenses. Vous connaissez sans doute ces coûts. On peut très bien vivre avec la Loi sur les jeunes contrevenants. Cette loi a peut-être connu certaines difficultés, mais il s'agissait surtout de problèmes d'application et de perception dans le public plutôt que de problèmes concernant la loi comme telle. Souvent, le public considérerait qu'une simple décision de juge constituait la loi.

Si un juge demain matin décide d'imposer une sentence de trois ans à un adolescent, cela ne veut pas dire que c'est le maximum prévu par la loi. La loi permet parfois dix ans. En 1992, la Loi sur les jeunes contrevenants a été modifiée pour établir la peine maximale à cinq ans. Cette modification n'a pas été utilisée.

Une loi ne règle pas les problèmes. S'il y a des choses à changer, il faudrait prendre un autre moyen.

M. Jacques Dumais, Directeur de la protection de la jeunesse: Je suis directeur de la protection de la jeunesse depuis 1993, dans la région de Chaudière-Appalaches, sur la rive sud de Québec. J'assume également les responsabilités de directeur provincial. Au Québec, tel que le prévoit la Loi sur les jeunes contrevenants, on a décrété que les directeurs de la protection de la jeunesse assumeraient les fonctions de directeur provincial.

Avant d'être directeur de la protection de la jeunesse, j'ai été responsable du service aux jeunes contrevenants dans la grande région de Québec. J'ai participé à l'implantation de la Loi sur les jeunes contrevenants en 1984, un secteur dans lequel j'œuvre depuis plusieurs années. Les directeurs de la protection de la jeunesse sont regroupés dans 16 Centres jeunesse au Québec. Je représente également l'Association des Centres jeunesse, laquelle regroupe au moins 1 500 intervenants travaillant directement avec les jeunes contrevenants. Il s'agit d'éducateurs spécialisés, de criminologues et de travailleurs sociaux. Nous desservons autour de 23 000 jeunes contrevenants annuellement au Québec. Je suis le porte-parole de l'Association des Centres jeunesse, mais aussi un directeur de la protection de la jeunesse qui s'occupe quotidiennement des jeunes.

J'ai essentiellement quatre messages à vous livrer. Le premier message est que nous n'avons pas besoin d'une autre loi pour traiter les jeunes contrevenants, même les plus endurcis. Même les statistiques fournies par le gouvernement fédéral démontrent une baisse générale de délits au Canada, une réduction même des crimes de violence depuis les dernières années. On comprend mal pourquoi on nous présente un nouveau projet de loi.

Le Québec, qui a appliqué intégralement la Loi sur les jeunes contrevenants, peut au moins se dire que les accusations contre les mineurs sont deux fois inférieures à la moyenne canadienne, soit environ 2.6 jeunes accusés de délit alors qu'au Canada, c'est 4.9. C'est la même chose par rapport aux mises sous garde, lorsqu'on retire un jeune de son milieu pour l'envoyer dans un lieu d'hébergement.

In Quebec, 4.4 out of 1,000 young people are placed in custody whereas in the rest of Canada, the number is 10.5 out of 1,000 young people. We have less than half the number of custody placements although we must acknowledge that the custody placement is sometimes a bit longer in Quebec, given that it is reserved for young people who have committed slightly more serious crimes and who have been repeat offenders.

In Quebec, in 1995, there was the important report prepared by the Honourable Justice Jasmin, who said that the Young Offenders Act was a good piece of legislation but required improvement in the way it was applied. In particular, he drew attention to the delays in court appearances and to the need to harmonize the relationship between the various partners, social workers, attorneys and police officers, but basically, he said that this was a good piece of legislation. The report produced by Justice Jasmin was entitled: "Au nom et au-delà de la loi" (In the Name of and Beyond the Law).

"In the name" means that the legislative framework is important. "Beyond the law" means that there are factors other than the legislative context to assist young people, whether this be in the form of the expertise we have developed in rehabilitation, the group homes that have been developed in Quebec, the training of personnel, to name but a few. There is, therefore, something in addition to the law, but the fact remains that the legal context is important for setting the parameters around the way that we deal with young people in social terms.

My second message is that while we may be told constantly that this new bill will not change the way we deal with young offenders in Quebec, this is false.

It must be acknowledged that Bill C-7 does contain some aspects found in the current Young Offenders Act, in terms of the discretionary power of police officers, the alternate measures program which is now called extrajudicial sanctions, probation and custody. Some aspects of this bill have been taken from the Young Offenders Act. But let us not be fooled, this is not an amendment to the legislation, this is a new bill based on different values and a different philosophy from those contained in the current legislation. We are focusing more on the offence and less on the young person who has perpetrated the offence. Accordingly, Bill C-7 has, in our opinion, destroyed the balance that we have established over the past 15 years between the protection of society and the needs of young people. Because of this balance, we had some success with the Young Offenders Act and we don't understand why you want to change it today.

In our opinion, Bill C-7 has, essentially, two objectives: first of all, to provide harsher punishment for serious crimes, which is not always needed depending on the personal characteristics of the authors of these crimes. It is not true that everybody needs to be treated the same way. Second, as for the reduced custody, unfortunately, all the speeches that I have heard identify this as incarceration.

Au Québec, on applique la mise sous garde pour 4,4 jeunes sur mille alors qu'au Canada c'est 10,5 jeunes sur mille. On a la moitié moins de mises sous garde même s'il faut reconnaître que la mise sous garde est parfois un peu plus longue au Québec, compte tenu qu'elle est réservée à des jeunes qui ont commis des crimes un peu plus graves et qui ont récidivé.

Nous avons eu au Québec en 1995, le rapport important de l'honorable juge Jasmin, qui dit que la Loi sur les jeunes contrevenant était une bonne loi, mais qu'il fallait améliorer son application. En particulier, il soulignait les délais de comparution devant le tribunal, l'harmonisation des relations entre les différents partenaires, travailleurs sociaux, procureurs et policiers. Mais au fond, c'était une bonne loi. Le rapport du juge Jasmin s'intitulait: «Au nom et au-delà de la loi».

Au nom signifie que l'encadrement législatif est important. Au-delà de la loi veut aussi dire qu'il y a d'autres facteurs que le contexte législatif pour venir en aide aux jeunes, que ce soit l'expertise développée en réadaptation, les lieux d'hébergement développés au Québec, la formation du personnel, et j'en passe. Il y a donc autre chose que la loi, mais il reste que le contexte légal est majeur pour encadrer l'intervention sociale auprès des jeunes.

Mon deuxième message c'est que même si on l'a entendu sur toutes les tribunes, il est faux de prétendre que le nouveau projet de loi ne change rien au traitement des jeunes contrevenants au Québec.

Il faut reconnaître qu'il y a dans le projet de loi C-7 un certain nombre d'éléments qu'on retrouve dans la Loi des jeunes contrevenants actuelle, que ce soit le pouvoir discrétionnaire des policiers, le programme de mesures de rechange qui s'appelle maintenant des sanctions extrajudiciaires, la probation et la mise sous garde. Il y a des éléments dans le projet de loi actuel qui sont tirés de la Loi sur les jeunes contrevenants. Mais ne nous leurrions pas, ce n'est pas un amendement à la loi, c'est un nouveau projet de loi basé sur des valeurs différentes et une philosophie différente de la loi actuelle. On met beaucoup plus l'accent sur le délit et beaucoup moins sur le jeune qui est l'auteur du délit. En ce sens, le projet de loi C-7 vient briser selon nous l'équilibre qu'on a établi depuis 15 ans entre la protection de la société d'une part, et les besoins des jeunes, d'autre part. Cet équilibre fait en sorte qu'on a eu des succès avec la Loi sur les jeunes contrevenants et on comprend mal pourquoi on veut la changer aujourd'hui.

Le projet de loi C-7 vise essentiellement, selon nous, deux objectifs: premièrement, punir plus sévèrement les crimes graves, ce qui n'est pas toujours requis en fonction des caractéristiques personnelles des auteurs de ces délits. Ce n'est pas vrai qu'il faut faire la même chose pour tout le monde. Deuxièmement, en ce qui concerne la réduction de la mise sous garde, malheureusement, tous les discours que j'ai entendus l'identifient à l'incarcération.

In Quebec, custody does not take place in a detention centre but rather in a rehabilitation centre. The rehabilitation centre is perhaps a place where a young person is temporarily deprived of his or her freedom, but it is also a place where we can give these young people an opportunity to change their behaviour and resolve some of their problems in forming relationships, more specific problems such as drug addiction or violence, with the support of specialized personnel. Let us stop comparing custody to detention and let us stop saying that this is an inappropriate measure. Yes, this is a severe measure for young people, but it is also a social measure that enables us to work with the young persons.

Bill C-7, by turning custody into a measure of last resort, that should be limited to those young people who have committed serious, violent, crimes or who have been repeat offenders, does not allow us to use the right measure at the right time. In short order, we may find ourselves in a situation where we have fewer efficient institutions, namely our rehabilitation centres, that are able to help the young people.

The third message that I would like to convey to you is that we are witnessing an unprecedented erosion of a distinct justice system for minors. Amendments were made to the Young Offenders Act in 1986, 1992 and in 1995. The purpose of all of these amendments was to make decisions pertaining to young people tougher. The length of the custody placements were increased twice. We introduced presumptive transfer for youth who have committed a specific type of crime. Every time that an amendment has been made, its purpose has always been to gradually make the youth system closer to the adult system. With Bill C-7, we are witnessing an even clearer desire to make the youth justice system similar to the adult system. We find the same terms in the legislation: sentencing, adult sentence, proportionality and harmonization of sentences based on type of offence, eligibility for parole, automatic release after serving two-thirds of the time. What we are really doing is excluding some young people from a system designed for them because they have committed a specific type of offence and are between the ages of 14 and 18. We have now broadened presumption to include young people who are 14 and 15 years of age.

Thus we feel that by changing the remand procedure that was and still is in the act, remands could be made to adult court. Now we are told that this will be replaced by adult sentences. We think that the adult system is being introduced into the juvenile system. We find this much more insidious than remanding a young offender. All possible measures have been taken in this case in the juvenile system. When the failure becomes obvious, there may be another system to take care of it.

This is why we are told that it is perhaps not so serious because the decision will be made by a Youth Court judge. A part of the adult sentence could be served within a juvenile system. But imagine the confusion that will result with youth in our rehabilitation centres, where young people will sometimes be placed in custody as young offenders, and sometimes be put in

La mise sous garde, au Québec, ne se fait pas dans un centre de détention, mais dans un centre de réadaptation. Le centre de réadaptation est peut-être un lieu de privation temporaire de liberté, mais c'est aussi un lieu où on peut donner l'opportunité à des jeunes de changer des comportements et de régler un certain nombre de problèmes relationnels, des problèmes plus spécifiques tels que la toxicomanie ou la violence, avec l'appui de personnel spécialisé. Qu'on arrête de comparer la mise sous garde à la détention et qu'on arrête de dire que c'est une mesure qui n'est pas correcte. C'est une mesure sévère pour les jeunes, mais c'est aussi une mesure sociale qui permet d'intervenir auprès des adolescents.

Dans le projet de loi C-7, en faisant de la mise sous garde une mesure de dernier recours, qu'on devrait utiliser strictement pour les jeunes qui ont commis des délits graves avec violence ou des jeunes qui ont récidivé à plusieurs reprises, on constate qu'on ne permettra pas d'utiliser la bonne mesure au bon moment. On risque d'avoir, à plus ou moins brève échéance, une réduction des institutions efficaces pour venir en aide aux jeunes que sont nos centres de réadaptation.

Le troisième message que je veux vous livrer, c'est que nous assistons à une érosion sans précédent d'un système de justice distinct pour les mineurs. Il y a eu des modifications sur la Loi des jeunes contrevenants en 1986, en 1992, en 1995, toujours dans le sens de durcir les décisions applicables aux adolescents. On a augmenté deux fois la durée des mises sous garde. On a introduit une présomption de renvoi pour les jeunes qui ont commis tel type de délit. Chaque fois qu'il y a eu des modifications, c'était toujours pour se rapprocher graduellement du système des adultes. Avec le projet de loi C-7, nous assistons à une volonté encore plus manifeste de rendre le système de justice pour mineurs semblable au système pour adultes. On retrouve des termes dans la loi: détermination de la peine, peine applicable aux adultes, proportionnalité et harmonisation des peines en fonction du type de délit, admissibilité à la libération conditionnelle, libération automatique après les deux tiers. En fin de compte, c'est l'exclusion d'un certain nombre de jeunes d'un système conçu pour eux parce qu'ils ont commis tel type de délit et qu'ils sont âgés entre 14 et 18 ans. On a maintenant élargi la présomption pour les adolescents de 14 et de 15 ans.

Donc on considère qu'en modifiant le mécanisme de renvoi qui existait dans la loi et qui existe toujours dans la loi actuelle, on pouvait faire le renvoi au système adulte. Maintenant on dit qu'on va le remplacer par des peines applicables aux adultes. On croit qu'on fait rentrer le système adulte dans le système juvénile. On trouve cela beaucoup plus insidieux que de faire un renvoi à un jeune. Pour lui, on a pris toutes les mesures possibles dans le réseau juvénile. Quand vient le temps de constater l'échec, il y aura peut-être un autre réseau pour s'en occuper.

Dans ce sens, on nous dit que c'est peut-être moins grave parce que la décision va être prise par un juge de la Chambre de la jeunesse. Une partie de la peine pour adulte pourra être purgée dans un système juvénile. Mais imaginez quel imbroglio on aura avec des jeunes dans nos centres de réadaptation, tantôt en mise sous garde comme jeunes contrevenants et tantôt avec d'autres

with others serving adult sentences. I think that this will be the biggest mess we have ever seen in our youth assistance system.

And we could quite rightly worry about respecting the Convention on the Rights of the Child our country has signed, because our system makes less and less of a distinction for minors.

This bill is staggering in its complexity, even for experts! The current act has 70 sections. The proposed bill has 200. In the current act there is a declaration of principles with eight paragraphs; in the bill there are four declarations of principle and 32 paragraphs.

Can you imagine that with the eight paragraphs we had, we went to the Supreme Court to try to establish the relative weight of one principle as compared to the others. Now we are proposing a bill with 32 principles. Can you imagine how many cases will go all the way to the Supreme Court to establish the prevailing principle? There are also elaborate calculations involving sentencing that are better left to experts.

Despite more flexibility in Bill C-3, Bill C-7 is still unacceptable to Quebec because it is too focused on the offence and not enough on the youth committing the offence. This will have the following impact in Quebec: many more youths will be treated as adults, with all the automatic release mechanisms and such and there will probably be more repeat offenders because the right steps were not taken at the right time.

Mr. Serge Charbonneau, Coordinator, Regroupement des organismes de justice alternative du Québec (Quebec Coalition of Alternative Justice): The Regroupement des organismes de justice alternative du Québec is an association of 39 organizations in Quebec that employs about 150 interveners who work directly with youth, especially within the framework of the Quebec alternative measures program and following certain court orders for community work and improving social skills. These alternative measures have been adopted by judges and they have included them in their decisions. We supervise these measures. We work as partners with the Centres jeunesse du Québec.

During the past year, 11,340 young adolescents were entrusted to the 39 organizations that I coordinate.

I have been working with the Young Offenders Act since 1985. I also witnessed the changes. Our group regularly intervenes to say that there was no scientific foundation in criminology to show that the severity or the increase in the severity of sentences had any effect whatsoever on youth crime. I repeat once again that in our opinion, the current act has no scientific basis. The need for it has not been demonstrated, given the crime rates found all over other parts of Canada.

I do not want to repeat what was already said. We agree that the main problems with the current act are problems of application. We have been working for some time in Quebec on organizing another program of alternative measures. There is

condamnés à des peines pour adultes. Je pense qu'on va avoir le plus grand fouillis qu'on a jamais connu dans le système d'aide aux jeunes.

Et il est tout à fait juste de s'inquiéter du respect de la convention relative aux droits de l'enfant dont pourtant notre pays est signataire parce qu'on a un système qui est de moins en moins distinct pour les mineurs.

Ce projet de loi est d'une complexité inimaginable, pour experts seulement et je vous dirais, encore! Dans la loi actuelle, il y a 70 articles. Dans la loi proposée, il y en a 200. On a une déclaration de principe dans la loi actuelle avec huit alinéas; dans le projet de loi, c'est quatre déclarations de principe et 32 alinéas.

Imaginez avec les huit qu'on avait, nous sommes allés en Cour suprême pour essayer d'établir le poids relatif d'un principe par rapport à un autre. Aujourd'hui on propose une loi avec 32 principes. Imaginez les causes qui vont se rendre jusqu'à la Cour suprême pour établir lequel prédomine. Il y a toute une gymnastique des calculs de la peine que je laisserai aux spécialistes.

Malgré un assouplissement au projet de loi C-3, le projet de loi C-7 demeure encore inacceptable au Québec parce qu'il est trop centré sur le délit commis et pas assez sur le jeune qui lui est l'auteur du délit. L'impact au Québec en sera le suivant: beaucoup plus de jeunes traités comme des adultes avec tous les automatismes de libération et autres et probablement plus de récidives parce qu'on aura pas pris la bonne mesure au bon moment.

M. Serge Charbonneau, coordonnateur, Regroupement des organismes de justice alternative du Québec: Le regroupement des organismes de justice alternative est une association de 39 organismes au Québec qui emploie environ 150 intervenants qui travaillent directement auprès des jeunes, surtout dans le cadre du programme de mesures de rechange québécois et suite à certaines ordonnances du tribunal qui consistent en travail communautaire et en amélioration des aptitudes sociales. Ces mesures de rechange ont été appropriés par les juges et ils les ont intégrées dans leurs ordonnances. Nous assurons la supervision de ces mesures. On travaille en partenariat avec les Centres jeunesse du Québec.

Dans la dernière année, 11 340 jeunes adolescents ont été confiés aux 39 organisations dont j'assure une certaine coordination.

J'œuvre dans la Loi sur les jeunes contrevenants depuis 1985. J'ai assisté également aux changements. Notre regroupement est régulièrement intervenu en disant qu'il n'y avait aucun appui scientifique dans les connaissances criminologiques pour dire que la sévérité ou l'augmentation de la sévérité des peines avait un quelconque effet sur la criminalité des jeunes. Je vous le répète, la loi actuelle, selon nous, ne repose sur aucun appui scientifique. Sa nécessité n'est pas démontrée, compte tenu des taux de criminalité connus partout ailleurs au Canada.

Je ne veux pas répéter ce qui a été dit. Nous sommes d'accord avec l'affirmation que les problèmes principaux de la loi actuelle sont des problèmes d'application de la loi. D'ailleurs nous travaillons déjà depuis quelques temps au Québec à organiser un

already a partnership agreement for reviewing the entire alternative measures program in Quebec. These new orientations are based on principles of restorative justice and will be applied starting in April 2002 in Quebec. Within the framework of the Young Offenders Act, we have all the tools to implement new provisions, new practices based on international trends.

Bill C-7 will be a step backward with regard to the emerging trends in most organizations in western countries. Most of the legislation adopted in western countries has given a great role to restorative justice. Let me speak about the restorative justice issue. It has not been given any more weight in this bill.

How do we currently function in Quebec when a young person is arrested? Let me illustrate. When the new act is implemented, how will we have to change practices in Quebec? We have said that Bill C-7 threatens rehabilitation practices in Quebec youth custody facilities, but I am telling you now that this bill is also a threat to the Quebec alternative measures program. Let me try to demonstrate this.

The bill creates a new provision, extrajudicial measures, whose principles are stated in clauses 4 and 5. In clause 6, extrajudicial measures and extrajudicial penalties are both included under extrajudicial measures. It took me a month to understand this, although I have basic training in law. There is a distinction between an extrajudicial penalty and an extrajudicial measure. One was included in the other, the bigger set is included within the smaller one in this act but that does not seem to matter.

Extrajudicial measures, unlike extrajudicial penalties, raise serious legal problems for youth. In Quebec, before the Young Offenders Act, we had voluntary programs that deviated from the law and became a source of abuse. Youths were deprived of their freedom without ensuring their defence by a lawyer and without necessarily recognizing their responsibility. None of the extrajudicial measures in clause 6 provides for recognizing responsibility or the right to be represented by a lawyer. Currently in Quebec, when a young person is arrested by a police officer, generally, police officers close 53 per cent of the files. They will send the remaining 47 per cent to the DAG. Once this is done, the substitute sends 60 per cent of the files to the provincial director, represented here by Mr. Dumais. He will then make a psycho-social assessment of the youth. Subject to a number of considerations, he will either decide to close the file because nothing can be usefully done for this youth or he will send the file back to the DAG who can either carry on with judicial measures or propose alternative measures. In Quebec, last year, 7,541 alternative measure agreements were signed between youth workers and youth. These 7,541 measures were supervised mainly by alternative justice organizations. They mainly involve community work, improving social skills and mediation between offenders and victims.

autre programme de mesures de rechange. Il y a déjà une entente partenariale qui veut revoir l'ensemble du programme de mesures de rechange québécois. Ce sont de nouvelles orientations qui s'inspirent de la justice réparatrice qui seront appliquées à partir d'avril 2002 au Québec. Dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants, nous avons tous les outils pour mettre en place de nouvelles dispositions, de nouvelles pratiques qui s'inspirent des tendances internationales.

Le projet de loi C-7 va constituer un recul par rapport aux tendances que la plupart des organisations ou des pays occidentaux sont en train d'entreprendre. La plupart des législations adoptées dans ces pays occidentaux ont laissé une grande place à la justice réparatrice. J'aborderai cette question de la justice réparatrice. Elle ne trouve pas un espace plus grand dans ce projet de loi.

Comment fonctionnons-nous présentement au Québec lorsqu'un jeune se fait arrêter? Je vais vous faire une illustration. Lorsque la nouvelle loi sera en vigueur, quels seront les changements à apporter à la pratique québécoise? Si nous disons que le projet de loi C-7 menace les pratiques de réadaptation des centres d'accueil québécois, je vous affirme aujourd'hui que le projet de loi menace également le programme de mesures de rechange québécois. Et je vais essayer de vous en faire la démonstration.

La loi crée une nouvelle disposition, les mesures extrajudiciaires, dans laquelle aux articles 4 et 5, on énonce les principes. À l'article 6, on énonce les mesures extrajudiciaires et les sanctions extrajudiciaires sont incluses dans les mesures extrajudiciaires. Cela m'a pris un mois à comprendre. J'ai pourtant une formation de base en droit. Il y a une distinction entre sanction extrajudiciaire et mesure extrajudiciaire. L'un était dans l'autre, le plus grand ensemble se retrouve plus petit dans la loi mais on passe là-dessus.

Les mesures extrajudiciaires, contrairement aux sanctions extrajudiciaires, soulèvent des problèmes sérieux de droit pour les jeunes. Avant la Loi sur les jeunes contrevenants au Québec, on a connu les programmes de mesures volontaires qui avaient été des dérives de droit et qui avaient fait connaître des abus auprès des jeunes. On avait privé des jeunes de liberté sans leur assurer une défense par un avocat et sans qu'il y ait nécessairement reconnaissance de leur responsabilité. Toutes les mesures extrajudiciaires prévues à l'article 6 ne prévoient pas la reconnaissance de la responsabilité et ne prévoient pas le droit à un avocat. Ceci veut dire qu'à l'heure actuelle au Québec, lorsqu'un jeune est arrêté par un policier, dans l'ensemble, les policiers ferment 53 p. 100 des dossiers. Il en reste 47 p. 100 qu'ils vont orienter vers le SPG. Cette étape franchie, le substitut oriente 60 p. 100 des dossiers vers le directeur provincial que personnalise ici M. Dumais. Il va procéder à une évaluation psycho-sociale du jeune. Selon un ensemble de considérations, il va soit décider de fermer le dossier puisqu'il est inutile pour ce jeune de faire autre chose ou il va retourner le dossier au SPG qui pourra poursuivre avec la judiciarisation ou qui proposera une mesure de rechange. Au Québec, l'année dernière, il y a eu 7 541 mesures de rechange signées entre un délégué à la jeunesse et un jeune. Ces 7 541 mesures ont été supervisées en majeure partie par les

Tomorrow morning, when the law is implemented, a policeman who used to close 53 per cent of his files may decide to no longer close 53 per cent of his files because he is being offered a fantastic solution in the form of extrajudicial measures.

The policeman may not have 20 years of experience in assessing the psycho-social characteristics of young offenders and in supervising measures taken with young offenders, but he can and he must — as provided by the act — work within the framework of extrajudicial measures before working within the framework of extrajudicial penalties.

Also, extrajudicial measures are an exact replica of the Quebec alternative measures program. Now there is a new mechanism to be used before the alternative measures program, which is the program of extrajudicial measures.

This means that most of the young people who used to get off with a warning from a police officer — study and research on this matter showed that this was very efficient, sufficient, and free, and this included 53 per cent of all files — will now be the object of a series of interventions in many cases where interventions were not considered necessary before.

What will we do with the 53 per cent? The police officer can choose to issue a warning. He can do this without the young person recognizing his responsibility and without arresting the youth. There is no provision in the current act to force a police officer to get an admission of responsibility from the youth or to guarantee the right to a lawyer. This is a serious legal problem.

People are currently working on this. I am not an expert in these matters, but these problems will be raised when the law will be enforced and they will eventually amount to more than a mere grain of sand.

Whereas extrajudicial penalties provide for admission of responsibility and the right to a lawyer, extrajudicial measures do not provide for these things. What should the police officer do now? He used to close 53 per cent of these files, and redirect the remaining 47 per cent. What will happen with these? Obviously, he will keep 10 to 15 per cent of them. Given the fact that an entire network of acquaintances, advisory committees or justice committees is being created around him with friends and community organizations able to attend to youth, the police officer will tend to keep more cases and to hand them over to organizations.

This means that the expertise developed in the alternative measures program in Quebec will decrease and slowly become extinct. I do not mean that it will disappear completely, but we could easily forecast that within five or ten years, most of the cases involving minors will be dealt with first by the alternative extrajudicial measures program.

This program will become much bigger than the alternative measures program which has been universally recognized as a success and it will introduce two things: community organizations

organismes de justice alternative. Elles consistent principalement dans des mesures de travaux communautaires, d'amélioration des aptitudes sociales et de médiation victime-contrevenant.

Demain matin, la loi entre en vigueur. Le policier qui fermait 53 p. 100 de ses dossiers décide de ne plus fermer 53 p. 100 de ses dossiers parce qu'on lui offre une mesure fantastique, des mesures extrajudiciaires.

Le policier n'a pas une expertise d'une vingtaine d'années en évaluation psychosociale des jeunes contrevenants et en supervision de mesures de jeunes contrevenants, mais il peut et il doit — d'ailleurs la loi le prévoit — agir dans le cadre des mesures extrajudiciaires avant d'agir dans le cadre des sanctions extrajudiciaires.

Aussi, les sanctions extrajudiciaires sont exactement la répétition du programme de mesures de rechange québécois. Il est donc maintenant prévu, avant le programme de mesures de rechange, une nouvelle mécanique, le programme de mesures extrajudiciaires.

Ceci veut dire que la plupart des jeunes qui se voyaient autrefois avertis par un policier — des études et des recherches ont été faites à ce sujet et c'était extrêmement efficace, suffisant et cela ne coûtait rien, on parle de 53 p. 100 des dossiers — vont maintenant connaître un ensemble d'interventions où il n'était pas nécessaire d'intervenir.

De ces 53 p. 100, que fera-t-on? Le policier a le choix d'avertir. Il peut le faire sans que le jeune reconnaisse sa responsabilité et sans procéder à l'arrestation d'un jeune. Il n'y a aucune disposition dans la loi actuelle qui force un policier à obtenir du jeune une reconnaissance de sa responsabilité et, finalement, le droit à un avocat. Ceci pose un sérieux problème de droit.

Des gens se penchent présentement là-dessus. Je ne suis pas un spécialiste de ces questions, mais ces problèmes seront soulevés dans l'application de la loi et éventuellement seront plus qu'un grain de sable.

Alors que des sanctions extrajudiciaires prévoient la reconnaissance de la responsabilité du droit à un avocat, les mesures extrajudiciaires ne le prévoient pas. Que fera le policier, maintenant? Il fermait 53 p. 100 de ces dossiers, il en orientait 47 p. 100. Que se passera-t-il avec ceux-ci? Il est évident qu'il en retiendra 10 à 15 p. 100. Comme il est en train de se créer tout un réseau de relations, de comités consultatifs ou de comités de justice autour de lui, d'amis, d'organismes communautaires qui sont capables de s'occuper des jeunes, ce policier aura tendance à retenir davantage de situations et à les confier à des organisations.

Ce qui veut donc dire que l'expertise développée en programme de mesures de rechange au Québec va s'amoindrir et s'étouffer, lentement, de plus en plus. Je ne dis pas qu'il n'en restera pas, mais on peut facilement prévoir que dans cinq à dix ans, la majorité des cas des mineurs seront traités par le programme de mesures de rechange extrajudiciaires d'abord.

Ce programme deviendra beaucoup plus gros que le programme de mesures de rechange qui, lui, constitue une réussite que tout le monde reconnaît et qui introduit deux choses: des

close to the citizens will be in charge of organizing and supervising the services and a provincial director with experience in psycho-social matters, with adequate skills to assess youth properly. Formerly we sought to bypass the judicial system, now we are bypassing things that used to be non-judicial with this new mechanism.

I have read in several documents from the Department of Justice, and, of course, the act does not state this outright, that the new bill is meant to be a way of introducing restorative justice. Let me tell you that the mechanisms of advisory committees or justice committees cannot guarantee the application of restorative justice.

Besides, Mr. Harris already said during a press conference that he much preferred justice committees because they are much more severe.

The introduction of justice committees, advisory groups and extrajudicial measures is perhaps a serious departure, a return or a sliding back towards private vengeance. Without supervision and without any guarantees in the act for the people concerned, these issues can lead to deviations from the law and abuses of power. We already experienced this in Quebec and the current bill has all the ingredients for it to happen again.

This bill is not based on any need, any necessity or any scientific basis. It contains legal principles that are out of keeping with current international trends. In it, several citizens have been introduced into its mechanisms without any checks or balances and without any guarantees as to the rights of the people concerned, and this is a major blow to the Quebec alternative measures program and to the Quebec rehabilitation program.

Senator Joyal: In the brief tabled by the Canadian Criminal Justice Association, in the middle of page 9 there is a very important title. It is somewhat related to Mr. Charbonneau's presentation.

And I quote:

There ought to be a separate justice system for youth.

At the bottom of page 10, there is an enumeration of elements contained in the bill illustrating the quote I have just read, including the imposition of new requirements in matters of procedure for the youth justice court; the imposition of adult sentences for youth between the ages of 14 and 17; provisions that are similar to gating, transfers to adult institutions; the probable increase in plea bargaining; the publication of young persons' names and the admissibility of certain statements by young people that may have been taken in contravention of the provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Mr. Charbonneau illustrated how in practice the use of extrajudicial measures does in fact emphasize the predominance of the courts in the system.

organisations communautaires qui sont proches des citoyens et qui voient à l'organisation de la supervision des services et un directeur provincial qui a une expertise psychosociale, capable de procéder à l'évaluation du jeune de manière adéquate. Alors qu'on voulait autrefois contourner le système judiciaire, on est en train maintenant de contourner ce qui était non judiciaire avec cette nouvelle mécanique.

J'ai lu à plusieurs endroits dans les documents préparés par le ministère de la Justice, et bien entendu la loi ne le précise pas, que le nouveau projet de loi constituait une avenue de justice réparatrice et qu'il s'inscrivait dans ce cadre. Permettez-moi de vous dire que ce ne sont pas des mécaniques de comités consultatifs ou de comités de justice qui sont des garanties de justice réparatrice.

D'ailleurs, M. Harris a déjà dit, lors d'une conférence de presse, qu'il préférerait de beaucoup les comités de justice parce qu'ils sont beaucoup plus sévères.

L'introduction de comités de justice, de groupes consultatifs et de mesures extrajudiciaires est peut-être une dérive importante, un retour ou un glissement vers la vindicte privée. S'il n'y a pas d'encadrement et si la loi ne vient pas assurer des garanties pour les personnes qui sont impliquées, il y a des dangers de dérive et d'abus de pouvoir dans ces questions. Nous les avons déjà connus au Québec et tout, dans la loi actuelle, est là pour que cela se reproduise.

Il s'agit d'un projet de loi qui ne s'appuie sur aucun besoin, sur aucune nécessité et qui ne repose pas sur des appuis scientifiques. On y retrouve des principes de loi qui s'éloignent des tendances internationales présentes. On y note l'introduction de plusieurs citoyens dans des mécanismes sans balises et sans garantie de droits, ainsi qu'un croc-en-jambe majeur au programme de mesures de rechange québécois et au programme de réadaptation québécois.

Le sénateur Joyal: Dans le mémoire déposé au nom de l'Association canadienne de justice pénale, il y a au milieu de la page 10 un titre extrêmement important. Cela rejoint en partie la présentation de M. Charbonneau.

Je le lis:

Il devrait exister un système de justice pour les jeunes qui soit différent de celui des adultes.

Au bas de la page 10, il y a toute une énumération d'éléments que le projet de loi contient et qui illustrent le titre que je viens de lire, dont l'imposition de nouvelles exigences au tribunal pour adolescents au chapitre de la procédure; l'application de peines pour adultes à des jeunes de 14 à 17 ans; les dispositions qui s'apparentent au blocage, les transferts en établissements pour adultes; la probabilité d'un accroissement de négociations de plaidoyers; la publication des noms d'adolescents et l'admissibilité de certaines déclarations d'adolescents qui auraient pu être recueillis en contravention aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés. M. Charbonneau a évidemment illustré par les mesures extrajudiciaires comment, en pratique, l'emphase est mise sur la judiciarisation du système.

How can the bill, in its design, both reconcile the rehabilitation measures, the principles of which are set out in the aims and at the same time, load the dice to the extent that we no longer find ourselves dealing with the juvenile justice system but rather a criminal justice system?

The title of the bill is quite clear in this respect; we are no longer dealing with a juvenile court as it used to be described. The juvenile delinquent must have a copy of the Criminal Code next to him to find out what he will be subject to.

I must admit that the definition of the severity of the act bothers me. I do not think that anyone would deny that a young person who has committed a voluntary homicide should be subject to a tough sentence. But the definition of almost all the offences in clause 62, judging by what we have heard from other witnesses, makes clear that these are presumptive offences resulting in two years or more. Furthermore, when you add them up, they cover almost everything included in the Criminal Code. Is this not in flagrant contradiction with the aims we pursue in international conventions, namely to recognize that a young person is not someone to whom we can apply the same standards of law or a standard equivalent to that for an adult?

When, through all sorts of devices, we place a young person at a level comparable to that of an adult, does this not amount to imposing upon him a sentence or obligations that he is not in a position to assume because he is not an adult? If he were an adult, he would be sent straight to the criminal justice system. When we put a young person in the situation of an adult, and that is something you see every day in your practice, is this not an additional burden since the law is of the view that he has not reached the level of emotional, psychological and human development that would make his responsibility equivalent to that of an adult?

I have trouble articulating how the legal standard that applies to adults could automatically apply to young persons. Or is this an attempt to reconcile the need to protect the public — the act aims to protect the public, that is clearly set out — and our necessary recognition of the rights of young persons? We are talking here about young persons. Those who are under 12 years of age are in a different category. How can we reconcile this and fulfil our obligations?

Ms Toutant: I would say it is particularly difficult to reconcile. I believe I said so at the beginning of my presentation. In the *JJM* decision in 1993 the Supreme Court clearly stated that even if one wished to take into account the offence and such consideration was necessary, when one was dealing with young persons, greater emphasis should be put on the needs of these young persons rather than the type of offence. Sometimes this could justify a placement that would not be in keeping with the gravity of the offence or a longer placement when, in other situations, the court might have called for a shorter placement. The Supreme Court clearly stated that by attempting to redefine the notion of proportionality, in matters involving young persons, to include people who are not mature, consideration must be given to the fact that their development is not yet complete and that we

Comment le projet de loi, dans sa conception, peut-il à la fois réconcilier les mesures de réhabilitation, dont l'énumération des principes nous fait valoir l'objectif et, en même temps, piper les dés au point où, en pratique, on n'est plus dans un système de justice juvénile, mais dans un système de justice pénale?

D'ailleurs, le titre de la loi le dit bien : nous ne sommes pas en cour juvénile comme on disait autrefois. Carrément un jeune délinquant doit avoir le code pénal à côté de lui pour savoir à quoi il sera assujéti.

Je dois vous avouer que c'est la définition de la sévérité de la loi qui me préoccupe. Qu'un jeune commettant un homicide volontaire encoure une peine sérieuse, je pense que personne ne niera cela. Mais la définition d'à peu près toutes les infractions à l'article 62, d'après ce que nous avons entendu par d'autres témoins, nous dit qu'en définitive ce sont des infractions désignées de deux ans et plus. De plus, quand on en fait la liste, on obtient à peu près tout ce qu'il y a dans le code pénal ou à peu près. Ne sommes-nous pas en contradiction flagrante avec l'objectif que l'on poursuit dans les conventions internationales, qui est de reconnaître qu'un adolescent n'est pas une personne à qui on peut appliquer la même norme de droit ou une norme de droit équivalente à un adulte?

Lorsque, par toutes sortes de biais, on place l'adolescent à un niveau comparable à celui de l'adulte, ne l'oblige-t-on pas à assumer une peine ou des obligations qu'il n'est pas en mesure d'assumer parce qu'il n'est pas un adulte? S'il était un adulte, on l'enverrait carrément dans le système de justice pénale. Lorsqu'on place un adolescent dans une situation d'adulte, et vous en voyez à tous les jours dans votre pratique, lui impose-t-on un fardeau additionnel parce que la loi considère qu'il ne dispose pas de tous les éléments du développement émotif, psychologique, humain qui le rendrait équivalent à la responsabilité d'un adulte?

J'ai de la difficulté à articuler comment la norme de droit qui s'applique aux adultes s'applique de façon automatique à des adolescents. Où fait-on la réconciliation entre la protection du public — la loi vise à protéger le public, on nous dit que c'est l'objectif que la loi poursuit — et la reconnaissance que nous devons avoir des droits des adolescents. On parle ici d'adolescents. En bas de 12 ans, ils sont dans une autre catégorie. Comment peut-on concilier cela pour être juste par rapport à nos obligations.

Mme Toutant: Je dirais que c'est particulièrement difficile à réconcilier. Je pense que je l'ai dit au début de ma présentation. La Cour suprême en 1993 dans l'arrêt *JJM* avait dit très clairement que, même si on voulait tenir compte du délit et qu'il fallait en tenir compte, lorsqu'on parlait d'adolescents, il fallait mettre davantage l'accent sur les besoins des jeunes plutôt que sur le type de délit. Parfois cela pouvait justifier un placement qui n'aurait pas été équivalent à la gravité du délit ou bien un placement plus long que ce que le délit aurait commandé quand, dans d'autres situations, la Cour aurait pu ordonner des placements plus courts. La Cour suprême avait dit très clairement, en essayant de redéfinir la notion de proportionnalité, que lorsque l'on a affaire à des adolescents, à des gens qui ne sont pas mûrs, il faut tenir compte du fait que leur évolution n'est pas complétée, et que l'on a une

do have a responsibility to educate and support them. That explains why in situations of clinical intervention, automatic responses or solutions are frowned upon. This is not a reproach for you, Madam Chair, but the representatives of Pinel have not yet spoken.

In Quebec the Pinel Institute is well known. Perhaps the senators from other provinces are not familiar with it. I think it is important to say something about it. It is a forensic psychiatric hospital created in 1972. The department will soon be 30 years old. It is a department for violent youth. Even though it is a psychiatric hospital, the patients do not have a mental disorder. I can tell you that very seldom do you find young people with an outright mental disorder. They are mainly young people with serious behavioural problems and serious psychological disorders. Since 1972, 700 adolescents have been assessed and treated in our unit which receives youth between the ages of 14 and 18 who have committed violent acts. I would like to say something about this because I intend to tell you about our reaction to this bill and our particular concerns in relation to it.

There are certain young persons who seem unable to benefit from rehabilitation services. Some clinicians will maintain that all adolescents can be treated, that they are happy to be in treatment, but in my view this is wrong. There are some who can be easily helped, who are willing to cooperate and there are others who will not submit to treatment. In Quebec, as elsewhere, some of them ask themselves to be sent to the adult system. And a young person of 17 who tells you that he does not want to stay may be transferred to an adult system. The person making the assessment may say that they do not know what to do with him, that several attempts have been made to provide assistance, that he has already had two previous placements in youth centres and that there is no reaction. They no longer know what to do and for that reason he can be sent to the adult system.

But among those we have in our care, I can tell you that there are some cases where prognosis is excellent. Sometimes it is with the young people who have committed the most terrible offences. I always tell journalists that young people do not commit elegant crimes. I do not know how I should put it but young people go fiercely at their victims, they do not turn up with a firearm and commit a nice clean crime. They are guilty of hair-raising offences. We have several of them.

The media always describe these offences but they do not talk about the person behind them or the kind of environment that shaped the child. We know that problem teenagers did not grow up free of outside influences. The 11-year-old children who killed the child in England had previous experiences we never heard about. We heard about the details of their crime. In other words, those who commit very serious offences, offences that provoke an outcry and that are given heavy play in the media, do not necessarily mean a bad prognosis, quite the contrary.

When it comes to the prognosis for rehabilitation, it is said that the most difficult ones are those who have developed a criminal lifestyle, those with repeat offences. Some of them start at the age of seven. When they are seven years old, they wait for their father on the steps of a hotel and very quickly they start committing

responsabilité d'éducation et d'appui face à eux. C'est ce qui fait qu'on est, dans le domaine de l'intervention clinique, aussi mal à l'aise avec des automatismes. Je ne veux pas vous faire de reproche, madame la présidente, mais les représentants de Pinel n'ont pas parlé encore.

Au Québec, on connaît l'Institut Pinel. Les sénateurs des autres provinces ne le connaissent pas peut-être. Cela m'apparaît important d'en parler. C'est un hôpital en psychiatrie légale créé en 1972. Le département va avoir 30 ans bientôt. C'est un département pour adolescents violents. Même si c'est un hôpital psychiatrique, les patients ne souffrent pas de troubles mentaux. Je peux vous dire que c'est très rare de retrouver des adolescents qui ont des maladies psychiatriques franches. On trouve plutôt des jeunes qui ont des problèmes de comportement importants et des troubles psychologiques graves. Depuis 1972, 700 adolescents ont été évalués et traités dans notre unité, qui reçoit des jeunes de 14 à 18 ans qui ont commis des gestes violents. Je voulais en parler un petit peu parce que je vais vous faire part de notre réaction à cette loi et de nos inquiétudes face à cette loi.

Certains adolescents semblent incapables de profiter des services de réadaptation. Il y a des cliniciens qui vous diraient que tous les adolescents sont traitables, qu'ils sont contents d'être là, et je vous dirais que c'est faux. Il y en a qu'on aide très bien, qui participent très bien, et il y en a qui ne veulent pas se faire traiter. Au Québec, comme ailleurs, il y en a qui demandent eux-mêmes leur renvoi dans le système adulte. Et un adolescent de 17 ans qui vous dit qu'il ne veut pas rester peut être transféré dans un système adulte. La personne qui fait l'évaluation peut dire qu'on ne sait pas quoi lui offrir, qu'on a tenté à maintes reprises de l'aider, que cela fait deux placements antérieurs qu'il a dans les centres de jeunesse, et qu'il ne réagit pas. On ne sait plus quoi faire et il peut donc aller dans le système adulte.

Mais parmi ceux qu'on garde, je peux vous dire qu'il y a d'excellents pronostics. Et c'est parfois chez les jeunes qui ont commis les délits les plus épouvantables. Je dis toujours aux journalistes que les adolescents ne commettent pas de délits élégants. Je ne sais pas quels termes je pourrais utiliser, mais les adolescents s'acharnent sur leurs victimes, ils n'arrivent pas avec une arme à feu pour commettre un délit bien propre. Ils sont coupables de délits qui font dresser les cheveux sur la tête. On en a plusieurs de cet ordre.

Dans les médias, on décrit sans cesse les délits mais on ne parle pas de la personne derrière le délit, ni du milieu qui a façonné l'enfant. On sait que les adolescent à problèmes n'ont pas poussé dans les nuages. Les enfants de onze ans qui ont tué un enfant en Angleterre, ils avaient des antécédents dont on n'a jamais entendu parler. On a entendu parler que des caractéristiques du délit. Tout ça pour dire que ceux qui commettent des délits très graves, auxquels on réagit beaucoup et qui sont trop médiatisés, ne sont pas les plus mauvais pronostics, au contraire.

Quand au pronostic de réadaptation, on dit que les plus mauvais sont ceux qui ont développé la criminalité comme mode de vie, ceux qui répètent beaucoup. Certains ont commencé à sept ans. À l'âge de sept ans, ils attendaient leur père sur les marches d'un hôtel et très rapidement ils ont commencé à commettre des délits.

offences. Once they reach the age of 17, it is not an easy matter to provide them with treatment because their lifestyle is one of delinquency.

A young person who has gone to school, who has got into trouble and who has not solved his problems and explodes in a very visible crime does not have the worst prognosis, quite the contrary. Research has shown this. For those who do not have a record, even if they commit a murder, repeat offences are very minimal and very seldom violent. I see young people we have treated and who are managing very well, far better than young persons who have committed crimes against property.

I would have liked to have come along with one of my former clients. What I mean is that they are not monsters. Unfortunately, with this bill, all the automatic responses I referred to previously do constitute a danger: the presumption of an adult sentence for certain offences, the two-thirds treatment, a third which removes all the flexibility in the approach — I could give you many examples where this will have a harmful effect — as well as the publication of names. There is nothing to be gained from the publishing of names except a few points in the record of the most delinquent who will be able to boast about having his name in the newspaper four times. In our opinion, the publishing of names will have no positive effect.

[English]

The Chairman: Madame Toutant, you have answered a question for a committee member who is absent today, about publication of names. Unfortunately, that senator is sitting this week on the anti-terrorism pre-study. You have answered her question, even though she was not here to ask it. Thank you.

Senator Wilson: A day or two ago, there was a presentation on this bill by First Nations people. They were not francophone First Nations, but they did mention that the goals of this bill are not the goals of justice as seen in their Aboriginal communities and culture.

Quebec has a large constituency of Aboriginal people. How do you relate to them? Have you consulted with them on this bill? What is the relationship there? For example, this bill requires that the parents attend at the sentencing of a juvenile, showing no understanding that the parents may live miles away and have no transportation available. Can you comment briefly, for my education?

[Translation]

Mr. Dumais: We have some Amerindian communities in Quebec that provide basically the same treatment to young offenders as the rest of the population of Quebec. The Director of Youth Protection looks after these young people. But if you go to northern Quebec, they are starting to apply a different sort of justice system, more along the lines of a sentencing circle. These nations are starting to adopt a different way of treating young persons. Amerindian communities closer to urban centres, such as the Attikameks in Sept-Îles, in Mauricie, in the centre of Quebec,

Quand ils ont à 17 ans, il n'est pas évident de les traiter parce que leur mode de vie, c'est la délinquance.

L'adolescent qui est allé à l'école, qui a eu des difficultés et, qui n'a pas résolu sur ses problèmes et qui explose dans un délit très voyant n'est pas le pire des pronostics, au contraire. Les recherches le prouvent. Pour ceux qui n'ont pas d'antécédents, même s'ils commettent des meurtres, la récidive est excessivement minime et très rarement violente. Je revois des jeunes que nous avons traités et qui vont très bien, beaucoup mieux que les jeunes qui ont commis des délits contre la propriété.

J'aurais aimé inviter un de mes anciens clients. Ce que je veux vous dire, c'est que ce ne sont pas des monstres. Malheureusement, avec cette loi, tous les automatismes dont j'ai parlé tantôt représentent un danger : la présomption de peine adulte pour certains délits, le traitement deux tiers, un tiers qui enlève toute la souplesse dans l'intervention, — je pourrais vous donner beaucoup d'exemples où cela va nuire — et la publication des noms. Cette publication de noms ne donne strictement rien sauf quelques points au dossier du plus délinquant qui va répéter qu'il a eu quatre fois son nom dans le journal. La publication des noms n'a aucun effet positif, à notre avis.

[Traduction]

La présidente: Madame Toutant, vous avez répondu à une question posée par un membre du comité qui est absent aujourd'hui, au sujet de la publication des noms. Malheureusement, ce sénateur siège cette semaine au comité qui fait l'étude préalable du projet de loi antiterroriste. Vous avez répondu à sa question, même si elle n'était pas ici pour la poser. Je vous en remercie.

Le sénateur Wilson: Il y a un jour ou deux, nous avons entendu un exposé sur ce projet de loi par des représentants des Premières nations. Ce n'était pas des Premières nations francophones, mais ils ont dit que les objectifs de ce projet de loi ne correspondent pas aux objectifs de la justice telle que leurs communautés et leur culture autochtone la perçoivent.

On trouve au Québec une importante communauté autochtone. Quelles sont vos relations avec ses membres? Les avez-vous consultés au sujet de ce projet de loi? Qu'en pensent-ils? Ce projet de loi exige par exemple que les parents soient présents au prononcé de la sentence d'un adolescent, ce qui ne tient aucun compte du fait que les parents peuvent habiter très loin de là et ne disposer d'aucun moyen de transport. Pouvez-vous commenter ça brièvement, pour ma propre information?

[Français]

M. Dumais: On a quelques communautés amérindiennes au Québec qui offrent sensiblement le même traitement aux jeunes contrevenants comme au reste de la population québécoise. C'est le directeur de la protection de la jeunesse qui s'occupe de ces jeunes. Mais si on va dans le nord du Québec, une justice différente commence à prévaloir. Elle est davantage une justice avec des cercles de justice. Il commence à se développer dans ces nations une façon différente de traiter les jeunes. Les communautés amérindiennes à proximité des centres urbains, par

receive basically the same type of treatment, sometimes with more alternative measures adapted to young people. Depending on the environment, we can make proposals relating to the appropriate treatment of these young persons and the type of measures that could be applied. In northern Quebec, I am less familiar with the kind of treatment being provided. Even the application of the Youth Protection Act is different, as well as the application of the Young Offenders Act.

Mr. Charbonneau: Some years ago, Quebec prepared the Coutu report dealing with the approach of the Quebec Department of Justice. In First Nation communities the department set up individual organizations that would look after responsibilities relating to the administration of justice. It was noted that in non-Aboriginal environments, Quebec did have the appropriate institutions, as well as partnerships with community organizations and public institutions. In the Aboriginal communities, in the First Nations, the culture is different. In several of these communities, people take part in an exercise aimed at identifying the community values, in spite of the legal framework, and their reaction to criminal behaviour. We then work with them to enable them to take on the responsibility for the administration of justice as part of court diversion. We work on developing family councils as well as healing and sentencing circles. The Aboriginal communities are in the process of taking over these responsibilities. This is the kind of work we are doing at the present time.

[English]

Senator Wilson: There is some openness to a different cultural perspective within your own understanding, then.

Senator Grafstein: Thank you, witnesses. I found your briefs very persuasive. It seems that you all agree that this bill has no new value, that it might be counterproductive vis-à-vis existing practices that are beneficial and that, at best, you think that perhaps the new monies that will be deployed here should be deployed under the existing system. Is that a fair summary of your evidence?

Ms Toutant: Yes.

Senator Grafstein: In addition to that, you say — I am not sure which of you is responsible for the brief from the Organization of Alternative Justice in Quebec. I found another answer to the bill on page 12 of your brief. I will just refer you to it; you do not have to refer to it. The other rationale for this bill is that victims are not fairly treated under the existing regime, that somehow victims must be treated better. You suggest something here that is interesting. You say, on page 12 of your written brief, the following: "In the United States and Canada, there are already a number of mediation programs which bring together victims and inmates who have been convicted of serious offences."

There are remediation programs dealing with victims. How has that worked?

exemple les Attikameks de Sept-Îles, en Mauricie, au centre du Québec, reçoivent sensiblement la même forme de traitement avec parfois plus de mesures de rechange adaptées pour les jeunes. Compte tenu du milieu, on peut faire des propositions sur le traitement approprié à ces jeunes et quelle sorte de mesures on pourrait appliquer. Dans le grand nord québécois, je connais moins les traitements offerts. Même l'application de la Loi de la protection de la jeunesse est différente, et l'application de la Loi des jeunes contrevenants est aussi différente.

M. Charbonneau: Il y a quelques années, le Québec a produit le rapport Coutu, qui démontrait l'orientation du ministère de la Justice du Québec. Ce dernier créait dans les communautés des Premières Nations des organisations propres qui allaient reprendre des responsabilités dans l'administration de la justice. On constate que, dans les milieux non-autochtones, le Québec est bien doté d'institutions, et des partenariats avec les organismes communautaires et les institutions publiques sont en place. Dans les communautés autochtones, chez les Premières Nations, il y a une culture différente. Dans plusieurs communautés, on participe à un exercice qui est celui d'identifier les valeurs de ces communautés, malgré le cadre juridique, leur réaction à la criminalité. Ensuite, on travaille avec eux pour qu'ils reprennent les responsabilités dans l'administration de la justice, dans la déjudiciarisation. On travaille à développer des conférences familiales, des cercles de guérison, et des conseils de détermination de la peine. Les communautés autochtones sont en train de reprendre ces responsabilités. Ce sont nos travaux en cours.

[Traduction]

Le sénateur Wilson: Il y a donc une certaine ouverture à des perspectives culturelles différentes, d'après vous?

Le sénateur Grafstein: Je remercie les témoins. J'ai trouvé vos mémoires très convaincants. Il semble que vous êtes tous d'accord pour dire que ce projet de loi n'affecte aucune valeur nouvelle, qu'il pourrait avoir l'effet contraire à celui recherché, étant donné les pratiques actuelles qui sont avantageuses et que, pour le moins, vous croyez que le nouveau budget qu'on prévoit consacrer à cette mesure devrait plutôt être dépensé dans le cadre du régime actuel. Ai-je bien résumé votre témoignage?

Mme Toutant: Oui.

Le sénateur Grafstein: En plus de cela, vous dites — je ne sais trop lequel d'entre vous est responsable du mémoire du Regroupement des organismes de justice alternative du Québec. J'ai trouvé à la page 12 de votre mémoire une autre réponse au projet de loi. Je vais vous citer le passage; vous n'avez pas besoin de le chercher. L'autre justification de ce projet de loi est que les victimes ne sont pas bien traitées dans le cadre du régime actuel, que les victimes doivent être mieux traitées d'une façon ou d'une autre. Vous dites ici quelque chose d'intéressant. À la page 12 de votre mémoire, vous dites ceci: «Aux États-Unis et au Canada, il existe déjà quelques programmes de médiation réunissant des victimes et de détenus reconnus coupables de délits graves.»

Il y a donc des programmes de médiation pour les victimes. Comment cela fonctionne-t-il?

[Translation]

Mr. Charbonneau: On this point, there is a great deal of research that demonstrates the efficiency of victim-offender mediation. We can send you this research. There is a great deal being done and it is continuing. The new alternative measures program in Quebec provides that mediation will be the first measure to be implemented. Mediation accounts for about 10 to 15 per cent of the alternative measures in Quebec. According to our forecasts, we can expect mediation to account for approximately 40 per cent of the alternative measures program. That is the way things are developing in Quebec. There is unanimous agreement about this direction. Most of the institutions and organizations have adopted it. It is based on research demonstrating both its efficiency and its profound effect on the victim's feeling of justice.

[English]

Senator Grafstein: I come from Ontario. Having examined your system and objective, I found it to be publicly much more conducive to therapeutic, restorative and preventive justice than the criminal model anywhere in Canada. I think you have made an overwhelming case for it.

Having said that, I want your advice on two other matters. I am now addressing myself to the Association des centres jeunesse du Québec. Is that you, Mr. Dumais? Turn with me to the last page of your brief. Just give us some assistance here. If you cannot answer now, we will accept a written response.

You say two things. First, you say the following:

...we cannot subscribe to a youth criminal justice system which presumes that adult sentences will be imposed on young persons of fourteen and we wonder how this provision can be reconciled with the provisions of the United Nations Covenant on the Rights of Children.

Can you give us more precision as to why you say that? We have heard other evidence, but I am interested in your view.

[Translation]

Mr. Dumais: In the convention signed by Canada, the Convention on the Rights of the Child, article 40(3) says that the States will attempt to promote the adoption of laws, procedures, the setting up of authorities and institutions specially designed for children who are suspected, charged or convicted of offences against criminal law. We have set up such a system. I'm referring to the Young Offenders Act. As Senator Joyal noted, they are not adults but they are young persons in the process of development. Different measures must be applied, they must be treated differently from adults.

[Français]

M. Charbonneau: Sur cette question, il y a beaucoup de recherche évaluative qui démontre l'efficacité de la médiation victime-contrevenant. On peut vous en faire parvenir. Elles sont quand même assez nombreuses et cela se développe. Le nouveau programme de mesures de rechange québécois prévoit que la première mesure à mettre en place sera la médiation. On connaît environ 10 p. 100 à 15 p. 100 de médiation au Québec dans le programme de mesures de rechange. Selon nos pronostics, on pourrait connaître environ 40 p. 100 de médiation dans le cadre du programme de mesures de rechange. C'est une orientation québécoise. Il y a une unanimité sur cette orientation. La plupart des institutions et des organisations l'ont adoptée. Cela s'appuie sur des recherches qui démontrent que c'est très efficace et que cela modifie profondément le sentiment de justice pour les victimes.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je viens de l'Ontario. Ayant examiné votre système et ses objectifs, j'ai constaté qu'il est manifestement beaucoup plus propice à la justice thérapeutique, préventive et de réparation que le modèle pénal qui existe n'importe où ailleurs au Canada. Je pense que vous l'avez démontré de façon absolument convaincante.

Cela dit, je voudrais votre avis sur deux autres questions. Je m'adresse maintenant à l'Association des centres jeunesse du Québec. Est-ce vous, monsieur Dumais? Je vous invite à vous reporter à la dernière page de votre mémoire. Je voudrais que vous nous donniez des précisions. Si vous ne pouvez pas nous répondre maintenant, vous pourrez le faire par écrit.

Vous dites deux choses. Premièrement, vous dites ceci:

[...] nous ne pouvons pas souscrire à un système de justice pénale pour les jeunes qui présuppose que des peines pour adultes seront imposées à des enfants de 14 ans, et nous nous demandons comment cette disposition peut être conciliée avec les dispositions de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant.

Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous dites cela? Nous avons entendu d'autres témoignages, mais j'aimerais connaître votre point de vue.

[Français]

M. Dumais: Dans la convention signée par le Canada, la Convention relative aux droits de l'enfant, à l'article 40(3), on dit que les États s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, de mises en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants soupçonnés, accusés ou reconnus coupables d'une infraction à une loi pénale. Nous avons mis sur pied un système. Je parle de la Loi sur les jeunes contrevenants. Comme le disait le sénateur Joyal, ce ne sont pas des adultes mais des adolescents en développement. Il faut appliquer des mesures différentes, il faut les traiter différemment des adultes.

[English]

Senator Grafstein: You are saying that taking a 14-year-old child and presuming that he should be dealt with under the adult criminal system is a breach of the United Nations Covenant on children's rights. Is that your position?

[Translation]

Mr. Dumais: We believe that this bill has been given the connotation of an adult criminal justice system. The distinctiveness of its beginning in 1984 is increasingly diluted. As Ms. Toutant noted, one of the effects of this is the greater number of automatic responses: for such and such a crime, there is a specific sentence; in view of the sentence, the release will take place at a given point, whether or not the subject is ready to leave the rehabilitation centre. We know that young persons are in the process of development. We should take advantage of the fact that young people are minors to impress upon them the path that they should follow.

[English]

Senator Grafstein: I do not want to interrupt, but you say that this is a breach, in your view, of the United Nations Covenant on the Rights of the Child? This differential treatment for children?

[Translation]

Mr. Dumais: We consider a number of young people between the ages of 14 and 18 who have committed a particular type of crime as adults.

[English]

Senator Grafstein: I just want it for the record. I do not agree with it, but I do not want to give evidence here.

Finally, I am very interested in this proposition because it accords with my own view. You state at page 2 of your brief, in your third example, that you cannot accept a different application as between provinces of the fundamental principles of this legislation. You ask how we can possibly explain to young Canadians from east to west that they are treated differently under identical circumstances?

[Translation]

Mr. Dumais: The application of the present act has been variable throughout Canada since its coming into effect. Let us just take the case of the alternative measures program. In Ontario, in the past several years, young persons of 16 and 17 have been sent to a prison annex where the staff belong to an adult penitentiary establishment.

In Quebec, we have rehabilitation centres where the staff include specialized educators, social workers and criminologists who work with young people. We often have a ratio of one educator for three young people to ensure appropriate follow up for all of the youth in our rehabilitation centres. The activities during their stay in the rehabilitation centre include discussion

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Vous dites que le fait de prendre un enfant de 14 ans et de penser qu'on puisse le traiter en conformité du système pénal pour adultes constitue une violation de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Est-ce votre position?

[Français]

M. Dumais: Nous croyons qu'on a donné à cette loi une connotation de justice pénale pour adultes. On donne de moins en moins le caractère distinct du début de 1984. Ceci fait en sorte qu'on va appliquer, comme le disait Mme. Toutant, beaucoup d'automatismes: puisque c'est tel délit, c'est telle peine; puisque c'est telle peine, il y aura une période de libération à la fin, que le sujet soit prêt ou non à sortir du centre de réadaptation. On sait que les jeunes sont en développement. Il faut profiter du fait que les jeunes sont mineurs pour essayer de leur inculquer une voie à suivre.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je ne veux pas vous interrompre, mais vous dites que cela constitue, à votre avis, une violation de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant? Cette distinction quant au traitement appliqué aux enfants?

[Français]

M. Dumais: On considère plusieurs jeunes de 14 à 18 ans, ayant commis tel type de délit, comme des adultes.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je veux seulement que ce soit dit publiquement. Je ne suis pas d'accord avec cela, mais je ne veux pas me poser en témoin.

Enfin, je m'intéresse beaucoup à cette proposition parce qu'elle coordonne avec mon propre point de vue. Vous dites à la page 2 de votre mémoire, dans votre troisième exemple, que vous ne pouvez pas accepter une application différente d'une province à l'autre des principes fondamentaux de ce projet de loi. Vous demandez comment nous pouvons expliquer aux jeunes canadiens d'un bout à l'autre du pays qu'ils peuvent être traités différemment dans des circonstances identiques.

[Français]

M. Dumais: L'application de la loi actuelle a été très variable au Canada depuis son entrée en vigueur. Prenons simplement le programme de mesures de rechange. En Ontario, il est arrivé, au cours des dernières années, qu'on envoie des jeunes de 16 et 17 ans dans une annexe d'une prison où le personnel est rattaché à une institution carcérale adulte.

Au Québec, nous avons des centres de réadaptation avec un personnel comprenant des éducateurs spécialisés, des travailleurs sociaux et des criminologues qui travaillent avec les jeunes. Nous avons souvent des ratios de un éducateur pour trois jeunes pour s'assurer qu'il y ait un suivi particulier pour chacun des jeunes qui sont dans nos centres de réadaptation. Les activités au cours de

groups on violence, alcohol consumption or drug addiction. I realize that not all provinces provide this treatment.

[English]

Senator Grafstein: Just to conclude, and I do not disagree with what you are saying, there are different therapeutic models in each province; that is obvious. However, lowering the age from 16 to 14 means what? I do not want to lead you here, but I sense that the lowering of the age, as you refer to clause 61, leads us to a certain conclusion. Is that the basis of your third example, that one province can use age 14 and the other province can use 16? Is that the conclusion?

[Translation]

Mr. Dumais: Bill C-7 now provides some discretion to the provinces about whether or not to apply the presumption of an adult sentence for 14- to 15-year-olds, even if the act states that there is a presumption for 14- to 18-year-olds. The provinces will have to take a stand if this bill is adopted. We may find ourselves with a different system of justice according to the provinces since the presumption of an adult sentence will start at the age of 16 in some provinces and may begin at the age of 14 in other provinces. By attempting to conserve the particularities of the provinces we may find ourselves with a system that is far from being consistent throughout Canada.

Senator Nolin: In the brief you presented to the House of Commons in February 2000, the second part strikes me as being important. I do not find it in your present brief. I will read you the title: "The Quebec approach after 50 years of efforts and close consultation for the development of an integrated services network for potential or actual delinquents." I think that the few pages of this document are a very good summary of the principles that you do not find or that you consider to be jeopardized in Bill C-7. Do you think it would be a good idea to distribute to us, in both official languages, this particular document? If you have only the French text, we can have it translated.

[English]

The Chairman: Thank you. We will see that everyone gets a copy of it.

Senator Poy: I would like to continue on with Senator Grafstein's comments about the way Quebec deals with criminal justice as being the best in the country at the moment. What you have said is very persuasive.

You also said that there are alternative measures in each province. Does that mean that, even if Bill C-7 is enacted, each province will act as it has always acted? The province can proceed with whatever is perceived as right for that province; correct? I need to understand that. I do not have legal training.

leur séjour au centre de réadaptation incluent des groupes de discussion au sujet de la violence, de la consommation de l'alcool ou de la toxicomanie. Dans ce sens, il est vrai que ce ne sont pas toutes les provinces qui offrent ce traitement.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: En terminant, je ne suis pas en désaccord avec ce que vous dites, mais il y a des modèles thérapeutiques différents dans chaque province; c'est évident. Cependant, le fait d'abaisser l'âge de 16 ans à 14 ans, qu'est-ce que cela signifie? Je ne veux pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais j'ai le sentiment que le fait d'abaisser l'âge, et vous citez à ce sujet l'article 61, nous entraîne vers une certaine conclusion. Est-ce là-dessus que se fonde votre troisième exemple, à savoir qu'une province peut appliquer l'âge de 14 ans tandis qu'une autre province peut utiliser l'âge de 16 ans? Est-ce la conclusion?

[Français]

M. Dumais: Le projet de loi C-7 accorde maintenant une discrétion aux provinces pour appliquer ou non la présomption de peine pour adulte pour les 14-15 ans, même si la loi affirme qu'il y a une présomption pour les 14-18 ans. Les provinces auront à prendre position si ce projet de loi est adopté. On risque d'avoir une justice applicable différente selon les provinces, puisque la présomption de peines pour adulte va commencer à 16 ans dans certaines provinces, et va peut-être commencer à 14 ans dans d'autres provinces. En voulant conserver les particularités des provinces, on risque d'avoir un système qui est loin d'être cohérent dans l'ensemble du Canada.

Le sénateur Nolin: Dans le mémoire que vous avez déposé devant la Chambre des communes, en février 2000, la partie 2 de ce mémoire m'apparaît être importante. Je ne la retrouve pas dans le mémoire actuel. Je vais vous donner le titre: « L'approche québécoise après 50 ans d'efforts et de concertation serrée au développement d'un réseau intégré de services aux délinquants en puissance ou en action. » Cela m'apparaît, en quelques pages, un très bon résumé des principes que vous ne trouvez pas ou que vous jugez être en danger dans le projet de loi C-7. Croyez-vous opportun de nous distribuer, dans les deux langues officielles, ce document? Si vous l'avez juste en français, on peut le faire traduire.

[Traduction]

La présidente: Merci. Nous verrons à ce que chacun en est un exemplaire.

Le sénateur Poy: Je voudrais enchaîner sur ce qu'a dit le sénateur Grafstein au sujet du système de justice pénale du Québec, qui serait actuellement le meilleur du pays. Ce que vous avez dit est très convaincant.

Vous avez dit également qu'il y a des mesures de rechange dans chaque province. Cela signifie-t-il que même si le projet de loi C-7 est adopté, chaque province continuera d'agir comme elle l'a toujours fait? Chaque province peut appliquer sur son territoire le programme qu'elle juge approprié, n'est-ce pas? J'ai besoin de comprendre cela. Je n'ai pas de formation juridique.

[Translation]

Mr. Charbonneau: The act repeats the provincial discretion in relation to the establishment of an alternative measures program or a program of extrajudicial sanctions. If there is a program of out-of-court sanctions, then it will have to be adopted by the government of each of the provinces. It does not change the law which remains in effect.

However, the introduction of extrajudicial measures threatens the alternative measures program or the extrajudicial sanctions program. That is more or less what we were saying. No province is forced to establish this outside of Quebec. Of course, we will have to do something with the extrajudicial measures, but no province is forced to establish an extrajudicial sanctions program. Each of the provinces still has some latitude with respect to the extrajudicial sanctions. There is no latitude regarding extrajudicial measures, and in our view they threaten the practices in place in Quebec at the moment.

[English]

Senator Poy: Why would it be a threat if you need not take any notice, if Quebec can proceed to do things as they have always been done, using the system that you believe is working? Why is this bill a threat? I do not understand that.

[Translation]

Mr. Charbonneau: There is a threat with respect to alternative measures. The situation is different as regards rehabilitation measures. Since extrajudicial measures have been introduced, and it is provided that extrajudicial measures shall be used before extrajudicial sanctions, the situation has been changed tremendously. The situation is completely different. Someone could say: "Why did you not use an extrajudicial measure rather than an extrajudicial sanction?" The bill introduces an initial stage whereby the current alternative measures program in Quebec becomes the second response to criminal behaviour on the part of a minor. So this is a huge change and one that allows all the police forces and citizens' groups to exercise their creativity, and we can do nothing about it. There is nothing to say that we can't pass provisions to limit the use of this procedure, it is completely open. Rehabilitation is a different matter.

Mr. Dumais: It is true that the bill does give some latitude to the provinces. We spoke about alternative measures programs and presumption of adult sentences for youth aged 14 or 15. There's also a reference to this with respect to the decision as to whether the youth will be held in secure custody or open custody. It is true that the bill does give the provinces some options. However, as a whole, the bill focuses primarily on the crime.

Less and less consideration is given to the young person who committed the crime. It is all very well to have discretionary authority, but this changes the way we work and the decisions that judges will make. It is said that custody is the last resort. We

[Français]

M. Charbonneau: La loi répète la discrétion des provinces dans l'établissement d'un programme de mesures de rechange ou d'un programme de sanctions extrajudiciaires. S'il y a un programme de sanctions extrajudiciaires, il devra être adopté par le gouvernement de chacune des provinces. Il ne force pas les lois. Cela demeure.

Par contre, l'introduction des mesures extrajudiciaires menacent le programme de mesures de rechange ou le programme de sanctions extrajudiciaires. C'était un peu cela qu'on vous présentait. Aucune province n'est forcée de le mettre sur pied à l'extérieur du Québec. Bien entendu, nous allons devoir faire quelque chose avec les mesures extrajudiciaires, mais aucune province n'est forcée de mettre en place un programme de sanctions extrajudiciaires. Il y a encore des libertés d'agir dans chacune des provinces quant aux les sanctions extrajudiciaires. Il n'y a pas de liberté d'agir quant aux mesures extrajudiciaires, et pour nous, les mesures extrajudiciaires menacent les pratiques qui ont cours au Québec actuellement.

[Traduction]

Le sénateur Poy: Pourquoi serait-ce une menace si l'on n'a pas besoin d'en tenir compte, si le Québec peut continuer d'agir comme il l'a toujours fait, appliquant le système dont vous dites qu'il fonctionne bien? Pourquoi ce projet de loi est-il une menace? Je ne comprends pas cela.

[Français]

M. Charbonneau: Au niveau des mesures alternatives, il y a des menaces. Cela est différent au niveau des mesures de réadaptation. Compte tenu qu'on introduit les mesures extrajudiciaires et qu'on dit qu'il est prévu de recourir aux mesures extrajudiciaires avant de recourir aux sanctions extrajudiciaires, on modifie la donne énormément. On change énormément de choses. Car quelqu'un pourrait faire valoir: « pourquoi n'avez-vous pas procédé par une mesure extrajudiciaire plutôt qu'une sanction extrajudiciaire? » La loi introduit une première étape, qui fait que le programme de mesures de rechange actuel québécois devient la deuxième réponse au comportement criminel d'un mineur. Cela modifie énormément de choses et cela laisse place à la créativité de tous les corps policiers et de tous les groupes de citoyens, et nous ne pouvons rien faire. Il n'est pas prévu que nous puissions adopter des dispositions pour restreindre cette utilisation, elle est totalement ouverte. Quant à la réadaptation, c'est autre chose.

M. Dumais: Effectivement dans la loi, il y a des libertés d'agir laissées aux provinces. On a parlé des programmes de mesures de rechange et de présomptions de peine pour adulte pour les 14-15 ans. On en parle aussi pour déterminer le niveau de garde, à savoir si ce sera un milieu fermé ou un milieu ouvert. C'est vrai dans la loi, on laisse aux provinces certaines options. Mais l'ensemble du projet de loi fait que l'on axe toute l'intervention sur le délit.

On tient de moins en moins compte du jeune qui a commis le délit. On a beau avoir des pouvoirs discrétionnaires, cela change la façon de travailler et les décisions que les juges prendront. On dit que la mise sous garde est un dernier recours. On devra

should demonstrate that all other steps have been taken before opting for custody. Judges will have no choice about enforcing the bill, because there is a clause which states that this is a last resort. In this regard, even though some flexibility has been built in, this bill remains fundamentally restrictive, because it focuses far too much on the crime, and not enough on the young person.

[English]

Senator Poy: You are saying that this really ties the judges' hands?

Mr. Dumais: Yes.

[Translation]

It does more than tie the judge's hands, it has an impact on the decisions of the workers involved as well. I would like to talk about the two thirds, one third formula. Let me give you a concrete example.

Let us assume the young person receives a three-year placement. After two years, the young person is granted parole automatically, except those considered dangerous. In those cases, there is a requirement to go before the court for a decision that the young person is dangerous and should remain in the institution. When the young person is ready to leave the institution, it will be necessary to go back before the court to say that he or she is ready to leave. We do not have that.

At the moment, when a young person is placed in an institution, there is a progress report made to the court every year. That does not mean that we can do whatever we like with the young person. The report states what progress has been made with the young person, and how we plan to help him or her during the time spent with us.

Under the new legislation, after two-thirds of the sentence, when it is time for the young person to leave the institution, he or she will go back to school or to work. Most young people will work, because they do not always have the ability to study. The reintegration program begins at that time. If things are not working out, the young person does not come and tell us. We can see that from his behaviour.

Young people often become much more verbally aggressive or they look sadder. The clinical team can decide to stop their leaves and keep them in the institution a few days. The length of time will not necessarily be the 48 hours provided for in the current legislation. It could take three days or a week. We keep the young people with us to see what is going on. They will go back to work outside the institution as soon as they are able to do so. There's a flexibility surrounding the clinical decisions that allow us to intervene on a personal basis.

We are not involved in rehabilitation, but rather in teaching basic life skills. These young people have never studied or worked. It is not true that things always work out on the first try. We have to be flexible in our approach. We are opposed to automatic responses for these reasons. I have always thought that automatic procedures had been included to force people into reintegration. You cannot legislate treatment or reintegration, you can train people to do that.

démontrer que toutes les étapes ont été suivies avant d'arriver à la mise sous garde. Le juge n'aura pas le choix d'appliquer la loi, puisqu'il est dit dans un article que c'est une mesure de dernier recours. En ce sens, même si certains assouplissements sont prévus, cette loi demeure fondamentalement contraignante parce qu'elle est beaucoup trop axée sur le délit et pas assez axée sur le jeune.

[Traduction]

Le sénateur Poy: Vous dites que cette mesure lie les mains des juges?

M. Dumais: Oui.

[Français]

Cela fait plus que lier les mains du juge, cela lie les décisions des intervenants aussi. Je voudrais vous parler de la formule deux tiers, un tiers. Je vais vous donner un exemple concret.

Supposons qu'on décide d'un placement de trois ans pour un adolescent. Après deux ans, on le remet en liberté conditionnelle de façon automatique, sauf dans le cas d'un adolescent qui serait considéré comme étant dangereux. Il faut alors aller devant le tribunal pour dire que l'adolescent est dangereux et qu'il devrait demeurer en institution. Quand il sera près à sortir, il faudra retourner devant le tribunal pour dire qu'il est prêt à sortir. Nous n'avons pas cela.

Actuellement, quand un jeune est placé, on fait un rapport d'évolution au tribunal tous les ans. Cela ne veut pas dire qu'on peut faire n'importe quoi avec le jeune. Ce rapport indique où on en est rendu avec le jeune, et comment on prévoit l'accompagner pour la période de temps qu'il passe avec nous.

Avec la nouvelle loi, aux deux tiers, quand il est temps pour le jeune de sortir, il retourne à l'école ou il va travailler. La plupart des jeunes vont travailler parce qu'ils n'ont pas toujours les capacités pour étudier. On commence alors le programme de réinsertion. Si cela ne va pas, le jeune ne vient pas nous le dire. On s'en rend compte par son comportement.

Il devient souvent beaucoup plus agressif verbalement ou il a l'air plus triste. L'équipe clinique peut décider d'arrêter ses sorties et le garder quelques jours. Ce n'est pas nécessairement les 48 heures prévus dans la loi actuelle. Cela peut prendre trois jours ou une semaine. Nous le garderons avec nous pour faire le point. Il recommencera le travail à l'extérieur dès qu'il en sera capable. Il y a autour de la décision clinique une souplesse qui permet une intervention très personnelle.

On ne fait pas de la réhabilitation, on fait de l'habilitation. Ce sont des jeunes qui n'ont jamais travaillé ou étudié. Ce n'est pas vrai que cela fonctionne du premier coup. Il faut de la souplesse dans l'intervention. Nous sommes contre les automatismes pour ces raisons. J'ai toujours pensé qu'on avait inclus les automatismes pour forcer les gens à faire de la réinsertion sociale. On ne légifère pas sur le traitement ou sur la réinsertion sociale, on forme des gens pour le faire.

I am not saying that we are wiser in Quebec. You will remember Boscoville, an institution established in Quebec to provide remedial training. Because of the establishment of this institution, CEGEPs and universities began offering training programs. Training and supervision seminars started there. Rehabilitation requires an infrastructure that cannot be legislated. However, we must equip ourselves with the tools we require.

[English]

Senator Andreychuk: I agree with your brief. To follow up on Senator Poy's question, with the best of intentions of trying to ensure that young people get proper support, and perhaps unintentionally, the bill seems not to trust the people who work within the system — the caseworkers, the policemen, the judges, the probation officers. The bill is too directive and it takes away discretion. If I understood you, they have training and experience that gives them the ability to uniquely respond to the needs of each child. This bill ties workers' hands and forces the actions that the bill contemplates. Is that correct?

Ms Toutant: Yes.

[Translation]

Senator Rivest: I have had an opportunity to speak on this bill in Quebec. The explanations you have given us today are valid for all Canadians. It is our responsibility to state that clearly as regards the legislation. Quebec's expertise is quite simply useful; the problem is not unique to Quebec.

As far as the trend toward automatic procedures goes, society is doing a great deal for young people, including education programs. We treat them differently, because we are betting on their rehabilitation, much more than for adults. That is why we have a Young Offenders Act and why we treat them differently. You have illustrated very well that with all these structures that are being put in place, the freedom to choose is being eroded and we do not know why.

This is a new bill. So it uses new words, new terms, new criteria and new principles. You say that it will be good for lawyers, but very bad for young people. This bill will cause a great deal of debate in courts and even in the Supreme Court, to decide which principles should be given precedence. Do you have any idea what the impact of this bill will be, if it is adopted in its present form?

Mr. Dumais: We have taken 15 years to establish a certain balance as regards eight principles, particularly that of protecting society and taking into account the needs of young people. I cannot tell you how much time this new bill will take us, nor how much energy will go into it, nor how many legal battles will result, often at the expense of young people.

Je ne dis pas que nous sommes plus sages au Québec. Vous vous souviendrez de Boscoville, une institution créée au Québec pour faire de la rééducation. À travers cette institution s'est développée la formation d'éducateurs dans les cégeps et les universités. Des colloques de formation et de supervision y ont vu le jour. La réadaptation demande une infrastructure qui ne se légifère pas, mais il faut se donner les moyens.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Je suis d'accord avec ce que vous dites dans votre mémoire. Pour donner suite à la question du sénateur Poy, dans les meilleures intentions du monde, cherchant à faire en sorte que les jeunes aient l'appui qu'il leur faut, et peut-être sans le vouloir, le projet de loi ne semble pas faire confiance aux gens qui travaillent dans le système: les travailleurs sociaux, les agents de police, les juges, les agents de probation. Ce projet de loi est trop dirigiste, il enlève toute marge de manoeuvre. Si je vous ai bien compris, ces gens-là ont une formation et une expérience qui leur donnent la capacité de répondre précisément aux besoins de chaque enfant. Ce projet de loi lie les mains des intervenants et les force à prendre les mesures envisagées par le projet de loi. C'est bien cela?

Mme Toutant: Oui.

[Français]

Le sénateur Rivest: Au Québec, j'ai eu l'occasion de me prononcer sur ce projet de loi. Les explications que vous avez fournies sont valables pour l'ensemble des Canadiens. C'est notre responsabilité, sur le plan législatif, de bien l'affirmer. L'expertise québécoise est simplement utile, ce n'est pas un problème québécois.

En ce qui concerne l'érosion sur les automatismes, dans la société, on fait beaucoup de choses pour les jeunes, de l'éducation entre autres. On les traite différemment parce qu'on parie sur leur réadaptation, beaucoup plus que pour un adulte déjà formé. C'est la raison fondamentale pour laquelle on a une loi pour les jeunes délinquants et qu'on les traite différemment. Vous avez très bien illustré le fait qu'à travers toute la mécanique, la structure, on arrive à une érosion de ce choix pour des raisons que l'on ne connaît pas.

C'est un nouveau projet de loi. On emploie donc de nouveaux mots, de nouveaux termes, de nouveaux critères, de nouveaux principes. Vous dites que ce sera une bonne affaire pour les avocats, mais qu'au contraire cela en sera une très mauvaise pour les jeunes. Ce projet de loi occasionnera beaucoup de débats devant les tribunaux et même devant la Cour suprême pour trancher le poids de tel principe par rapport à tel autre. Avez-vous une idée du résultat de la mise en oeuvre de ce projet de loi, s'il était adopté tel quel?

M. Dumais: On a pris 15 ans à obtenir un certain équilibre pour huit principes, surtout le principe de la protection de la société et de la prise en compte des besoins des jeunes. Je ne pourrais pas vous dire combien de temps ce nouveau projet de loi nous demandera, ni quelle énergie sera dépensée, ni combien de batailles juridiques s'ensuivront, bien souvent sur le dos des enfants.

The role of defence lawyers is to defend their clients. They do everything they can to drag out the procedures, by asking, for example, whether everything was done before proceeding to custody, and so on. It is part of the defence lawyers' role to try to get the lightest measure for their clients.

Senator Rivest: That means that people will be working without knowing how things will turn out.

People will say that they have won, that they did things right because the case went to the Court of Appeal in Saskatchewan, Quebec or elsewhere. This will be a real mess as regards the introduction of structures harmful to young people, and even as regards the provisions of the bill as drafted.

We do have the rule of law, and lawyers must defend their clients, but we must also know what the law is. Regardless of the zeal of defence lawyers, there must be some understanding of what the words and principles mean.

We will certainly reflect on some of these aspects of the bill. This is the first time we have heard this point, and I thank you for that.

[English]

The Chairman: Thank you for attending here. We appreciate your input very much.

We now have a panel of university professors.

Please proceed.

Mr. Anthony N. Doob, Professor, Centre of Criminology, University of Toronto: Senators, I refer you to my written brief; I will not be reading it to you. I urge you to recommend speedy passage of the Youth Criminal Justice bill so that we can deal more effectively with youth who offend.

I make this recommendation to you for one simple reason: The bill is overall an important improvement to the Young Offenders Act. I may disagree with some of its aspects, but it is certainly a better piece of proposed legislation than the legislation that it will replace.

Rather than simply making assertions to you, I will try to give the factual basis for my conclusions. Many of these facts are in my written brief.

I start by reminding you of an important criminological fact — the laws that deal with youth offences have very little to do with the amount of youth crime we have in society. If we were interested in reducing youth crime, we would be here to talk about developing government programs to give support to children, families, schools and communities. We are not here to discuss these important problems. We are here to talk about how society responds to youth who offend, which is also a very important issue.

Le rôle d'un avocat de la défense est de défendre son client. Il prendra tous les moyens pour étirer les procédures, en se demandant par exemple si on a pris tous les moyens avant de faire une mise sous garde, et cetera. Cela fait partie de la dynamique d'un avocat de la défense de tenter d'obtenir la moindre des mesures pour son client.

Le sénateur Rivest: Ce qui veut dire que les gens vont travailler sans trop savoir.

Les gens diront qu'ils ont gagné, qu'ils ont bien fait parce qu'une cause s'est retrouvée en Cour d'appel en Saskatchewan, au Québec ou ailleurs au pays. Ce sera une véritable pagaille sur le plan de la mise en place des structures d'application au détriment des jeunes, et même sur celui du texte de loi tel que rédigé.

Il faut dire qu'on est dans un régime de droit, que les avocats doivent défendre leurs clients, mais il faut aussi savoir ce qu'est le droit. Quelle que soit l'ardeur des procureurs de la défense en cause, il faudra savoir ce que les mots et les principes veulent dire.

On va certainement réfléchir sur un de ces aspects de la loi. C'est la première fois qu'on mentionne ce point et je vous en remercie.

[Traduction]

La présidente: Je vous remercie d'être venue. Nous vous sommes reconnaissants de votre participation.

Nous entendrons maintenant un groupe de professeurs d'université.

Vous avez la parole.

M. Anthony N. Dobb, professeur, Centre de criminologie, Université de Toronto: Sénateurs, je vous invite à consulter mon mémoire écrit; je n'ai pas l'intention de vous le lire. Je vous exhorte à recommander l'adoption rapide du projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, afin que nous puissions traiter plus efficacement les jeunes qui commettent des infractions.

Je vous fais cette recommandation pour une raison bien simple: Le projet de loi constitue globalement une grande amélioration par rapport à la Loi sur les jeunes contrevenants. Je suis peut-être en désaccord avec certains de ces éléments, mais c'est certainement un projet de loi bien meilleur que la loi qu'il remplace.

Au lieu de me contenter de vous lancer des affirmations, je vais tenter de vous donner les faits sur lesquels je m'appuie pour tirer mes conclusions. Beaucoup de ces faits sont consignés dans mon mémoire écrit.

Je commence par vous rappeler un fait important dans le domaine de la criminologie, à savoir que les lois qui s'appliquent aux infractions commises par les jeunes ont très peu à voir avec le nombre de crimes commis par des jeunes dans une société. Si nous cherchions à réduire la criminalité chez les jeunes, nous serions en train de discuter de programmes gouvernementaux visant à donner un soutien aux enfants, aux familles, aux écoles et aux collectivités. Nous ne sommes pas réunis ici pour discuter de ces importants problèmes. Nous sommes ici pour discuter de la façon dont la société réagit face aux jeunes qui commettent des infractions, ce qui est également une question très importante.

I have two main reasons for recommending that the bill be passed quickly. First, the Youth Criminal Justice bill has a high likelihood of success in reducing our overreliance on the youth court as a way of responding to youth crimes and as a mechanism to hold youths accountable. This is important, for reasons shown in table 1 on page 2 of my brief. Put simply, we are squandering resources and almost certainly doing harm to youths who have committed minor offences, by bringing so many minor cases to youth court.

Table 1 presents a simple fact about the current law. Depending on one's own definition — and I am leaving that definition to you — between 43 per cent and 73 per cent of cases being brought to youth court are not very serious. Which figure you choose depends on where you want to draw the line between minor and less minor cases.

Even at the lowest figure, 43 per cent, it means that about 44,000 minor cases are being brought unnecessarily to court.

You just heard from a group from Quebec. I have the equivalent data for Quebec, if senators wish to see it. The figures, as you would expect, having been educated about this process in Quebec, are obviously lower. They are clearly bringing in fewer minor cases. However, if you look at those first four minor cases — theft under \$5,000, largely shoplifting; possession of stolen property; failure to appear in court; and failure to comply with a disposition — about 30 per cent of the cases going to the Quebec courts are those for relatively minor cases.

Quebec is not immune to this problem, and it is important that you remember that when you hear what people are talking about.

Youth court is not the place to deal with minor offences. The data are clear about what goes on and what goes to youth court. We are talking about thousands of very minor cases. You have the figures before you. You can draw the line where you wish.

The part of the bill on extrajudicial measures in the youth criminal justice act is a vast improvement over the weak alternative measures sections of the Young Offenders Act. The reasons are detailed in my brief. What is important is that the police and others are provided with guidance on the types of cases that can best be handled outside court. There are presumptions that certain cases can be dealt with outside of the court. There are statements in the proposed youth criminal justice act that indicate that extrajudicial measures could be used repeatedly, can be used when the youth has already been found guilty of an offence. There

Deux raisons principales m'incitent à recommander que le projet de loi soit adopté rapidement. Premièrement, le projet de loi sur le système de justice pénale pour adolescents sera très probablement couronné de succès pour ce qui est de réduire notre trop grande dépendance envers les tribunaux pour adolescents comme moyen de réagir aux crimes commis par des jeunes et comme mécanisme permettant d'obliger les jeunes à rendre compte de leurs actes. C'est important, pour les raisons énumérées au tableau 1 qui se trouve à la page 2 de mon mémoire. En termes simples, nous gaspillons des ressources et nous causons presque certainement du tort aux jeunes qui ont commis des infractions mineures en traduisant devant les tribunaux pour adolescents un aussi grand nombre de jeunes qui ont commis des infractions mineures.

Le tableau 1 présente un fait bien simple au sujet de la loi actuelle. Selon la définition que l'on adopte — et je m'en remets à vous pour établir cette définition — entre 43 p. 100 et 73 p. 100 des cas dont sont saisis les tribunaux pour adolescents ne sont pas des affaires très graves. Le chiffre que vous choisissez dépend de la ligne de démarcation que vous voulez tracer entre les affaires mineures et les affaires encore moins graves.

Même en prenant le chiffre le plus bas, soit 43 p. 100, cela veut dire qu'environ 44 000 affaires mineures se retrouvent inutilement devant les tribunaux.

Vous venez d'entendre un groupe du Québec. J'ai des données équivalentes pour le Québec, si les sénateurs souhaitent en prendre connaissance. Comme vous pouvez vous y attendre, après avoir été informé sur le régime en vigueur au Québec, les chiffres sont évidemment plus bas. Il est clair que les tribunaux sont saisis d'un moins grand nombre d'affaires mineures. Par contre, si vous examinez les quatre premières lignes — vol de moins de 5 000 \$, ce qui est essentiellement du vol à l'étalage; possession de biens volés; défaut de comparaître; et défaut de se conformer à une décision — environ 30 p. 100 des affaires qui se retrouvent devant les tribunaux au Québec sont des infractions relativement mineures.

Le Québec n'est pas à l'abri de ce problème, et il est important que vous ne perdiez pas cela de vue quand vous entendez des témoignages.

Les tribunaux pour adolescents ne sont pas le bon endroit pour traiter des infractions mineures. Les données sont claires sur ce qui se passe et sur les affaires dont sont saisis les tribunaux pour adolescents. Ce sont des milliers d'infractions très mineures. Vous avez les chiffres sous les yeux. Vous pouvez tracer la ligne où vous jugerez bon de le faire.

La partie du projet de loi qui traite des mesures de déjudiciarisation dans le cadre du système de justice pour adolescents constitue une énorme amélioration par rapport aux très faibles mesures alternatives qui existent actuellement dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Les raisons en sont détaillées dans mon mémoire. Ce qui est important, c'est que l'on donne à la police et aux autres intervenants une orientation quant aux types d'affaires qu'il est préférable de traiter sans passer par les tribunaux. Il y a présomption que certaines affaires peuvent être réglées hors cour. On trouve dans la loi proposée sur le système de

is a requirement on the part of the police to consider extrajudicial measures when dealing with a youth.

We have a very serious problem, and that problem is summarized in a very simple form in the numbers in table 1.

The second reason I urge speedy passage of the bill relates to the sentencing provisions of the proposed youth criminal justice act. In table 2, on page 3 of my written brief, you can see that across Canada 48 per cent of the custodial sentences handed down in Canada are for these same four minor offences. Forty-eight per cent of the kids we put in custody in this country are put there for theft under \$5,000, possession of stolen property, failure to appear and failure to comply with a disposition. Again, the figures for those minor offences are lower in Quebec, at 34 per cent. One third of the time Quebec kids are being put in custody they are being put there for one of those four minor offences. You should be asking yourselves whether that is the kind of Canada you want to live in.

We need to address the overuse of custody for minor offences. The proposed youth criminal justice act does this in two ways. First, clause 38 states that proportionality is the overriding principle of sentencing. The reason for this is obvious. Most of us believe that the size of the intervention by the state into a youth's life should be limited by the seriousness of the crime. Our problem, which clause 38 in part is dealing with, is described in table 2 on page 3 of my brief. Proportionality should — but not on its own — reduce the over-reliance that we have on custody.

More obvious is the need to address the fact that too many minor cases are there. What we have to do is to deal with that.

The second way in which the use of custody will be restricted under the proposed act is by placing hurdles before the judge in the decision to use custody. There are four such hurdles outlined in clause 39. A case cannot get a custodial sentence unless it meets one or more of these criteria. The limits will go a long way in reducing the use of custody.

I would urge you to go back to the Young Offenders Act and look at the equivalent kinds of wording there, because the reason we have the problem described in table 2 of my brief is that the Young Offenders Act is not as explicit and does not deal with the principles that we should be keeping kids out of custody as adequately as the proposed legislation will.

justice pénale pour adolescents des énoncés qui indiquent que des mesures extrajudiciaires pourraient être utilisées à répétition, peuvent être appliquées même quand le jeune a déjà été reconnu coupable d'une infraction. La police est tenue d'envisager d'appliquer des mesures extrajudiciaires quand elle a affaire à un jeune.

Nous avons un très grave problème et ce problème est résumé dans une forme très simple par les chiffres qui figurent au tableau 1.

La deuxième raison pour laquelle je préconise l'adoption rapide du projet de loi, ce sont les dispositions sur la détermination de la peine qui figureraient dans la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents. Au tableau 2, à la page 3 de mon mémoire, vous pouvez voir que dans l'ensemble du Canada, 48 p. 100 des condamnations au placement imposées au Canada le sont pour ces quatre infractions mineures. Quarante-huit pour cent des enfants que nous mettons en détention au Canada le sont pour vol de moins de 5 000 \$, possession de biens volés, défaut de comparaître et défaut de se conformer à une condition. Les chiffres pour ces infractions mineures sont également plus bas au Québec, soit 34 p. 100. Un tiers des enfants du Québec qui sont condamnés au placement le sont pour l'une de ces quatre infractions mineures. Vous devez vous poser la question de savoir si cela correspond au Canada dans lequel vous voulez vivre.

Nous devons lutter contre le recours exagéré à la détention pour les infractions mineures. Le système de justice pénale pour adolescents que l'on propose dans cette loi s'y attaquerait de deux manières. Premièrement, l'article 38 stipule que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction. C'est le principe qu'on doit appliquer. La raison en est évidente. La plupart d'entre nous croyons que le degré d'intervention de l'État dans la vie d'un adolescent doit être limité selon la gravité du crime. Notre problème, que l'article 38 viendrait régler en partie, est décrit au tableau 2 de mon mémoire, à la page 3. La proportionnalité devrait réduire, mais pas à elle seule, le recours exagéré au placement.

Il existe un besoin encore plus évident, à savoir que trop d'affaires mineures conduisent en prison et qu'il faut faire quelque chose à ce sujet.

La deuxième manière dont le recours à la détention sera limité aux termes de la loi proposée, c'est en imposant des obstacles aux juges qui voudraient prendre la décision de recourir à la détention. L'article 39 énonce quatre de ces obstacles. L'adolescent ne peut être placé sous garde que si son affaire correspond à l'un ou plusieurs de ces critères. Les limites aideront beaucoup à réduire la fréquence du placement sous garde.

Je vous invite à revenir à la Loi sur les jeunes contrevenants pour en comparer le libellé à ce projet de loi, car la raison pour laquelle nous sommes aux prises avec le problème décrit au tableau 2 de mon mémoire, c'est que la Loi sur les jeunes contrevenants n'est pas aussi explicite et n'énonce pas aussi clairement que le projet de loi à l'étude les principes voulant qu'il faut éviter de placer les adolescents sous garde.

The needs of the youth are not ignored in the proposed youth criminal justice act. The proposed legislation puts limits, based on the proportionality principle, on the intrusions that are permissible into a youth's life. Remember that within the limits defined by the proportionality principle, the judge must impose the most rehabilitative and re-integrative set of sanctions possible. It is not a choice; it is a must, shall.

The proposed youth criminal justice act will not, however, allow courts to lock up youths in custodial facilities, as some were just arguing to you they should be allowed to do, for what might be seen as their own good. I should point out, however, that the Young Offenders Act did not allow that either. Section 24.1.1(a) of the Young Offenders Act specifically states that that is not permissible. When people say that the proposed legislation will not allow the courts to do this, I should point out that what they are saying is that the current law is not appropriate. The proposed legislation continues by saying that this is not an appropriate action. This does not mean, however, that youth cannot receive rehabilitative and re-integrative sanctions; the judge must impose such sanctions.

The third reason that you have heard about is, of course, the shift from custody to a custody and supervision order. This is an enormous improvement, in part because it forces custodial facilities to begin at the beginning of the sentence to plan for the youth's re-entry into the community. It requires a period of reintegration for all offenders. That is certainly good practice.

There are some problems with the proposed youth criminal justice act. As you might expect, I am not a fan of the presumptive adult sentences, but I feel they have to be put in context. The decisions on these will be made by youth court judges; and given tests that must be made, that a youth sentence does not have sufficient length to hold the kid accountable, there is less reason to be concerned. Remember that there has always been the possibility in Canada of putting youths into adult court when there they are as young as 14 years old. This lowering of the presumption is, I find, inappropriate.

I am not as worried about it, however, as some might be, for reasons that are described on page 6 of my brief. There are two sets of facts at which you should be looking on page 6. The first one I will refer to is figure 1 at the bottom, which describes the number of cases transferred in Canada each year over the past few years. The point of this is that it is a decision that fortunately is used rarely in Canada. There are thousands of cases that could be transferred, although very few are in fact transferred. There are relatively few applications for transfer.

The second point I want to make is that even when we did institute presumptive transfers for youths who are 16 and 17 years old, when that law came into effect in 1996, it did not have a

Les besoins des adolescents ne sont pas laissés pour compte dans la loi proposée sur le système de justice pénale pour adolescents. En effet, la loi proposée impose des limites, selon le principe de la proportionnalité, à l'ingérence qui est autorisée dans la vie d'un adolescent. Rappelez-vous que dans le cadre des limites définies par le principe de la proportionnalité, le juge doit imposer les sanctions qui favoriseront le plus possible la réadaptation et la réinsertion. Ce n'est pas un choix; c'est une obligation imposée par la loi.

La loi proposée sur le système de justice pénale pour adolescents ne permettra toutefois pas aux tribunaux d'enfermer des adolescents dans des établissements de garde, contrairement aux arguments que certains viennent de vous présenter, voulant que les tribunaux soient autorisés à le faire, pour ce que d'aucuns considéraient comme leur propre bien. Je signale toutefois que la Loi sur les jeunes contrevenants ne le permettait pas non plus. L'alinéa 24.1.1a) de la Loi sur les jeunes contrevenants dit explicitement que ce n'est pas autorisé. Quand les gens disent que le projet de loi ne permettra pas aux tribunaux de le faire, je leur rétorque qu'ils se trouvent à dire du même coup que la loi actuelle n'est pas satisfaisante. Le projet de loi ajoute que ce n'est pas une mesure appropriée. Cela ne veut pas dire, toutefois, que l'adolescent ne peut pas se voir imposer des peines favorisant la réadaptation et la réinsertion; le juge doit imposer de telles peines.

La troisième raison dont on vous a bien sûr déjà parlé, c'est le passage de l'ordonnance de garde à une ordonnance de garde et de surveillance. C'est une amélioration énorme, en partie parce que cela force les établissements de garde à commencer dès le début de la peine à planifier la réinsertion de l'adolescent dans la collectivité. Une période de réinsertion est obligatoire pour tous les contrevenants. C'est assurément une bonne pratique.

La loi proposée sur le système de justice pénale pour les adolescents présente toutefois certains problèmes. Vous comprendrez que je ne suis pas un grand partisan des peines pour adultes «par présomption», mais j'estime qu'il faut en comprendre le contexte. Ce sont les juges des tribunaux pour adolescents qui prendront les décisions à cet égard; et compte tenu des critères qu'ils doivent respecter et du fait qu'une sentence pour adolescents n'est pas suffisamment longue pour obliger le jeune à rendre compte de ses actes, il n'y a pas trop lieu de s'inquiéter. N'oubliez pas qu'il a toujours été possible au Canada de traduire des adolescents devant des tribunaux pour adultes dès l'âge de 14 ans. Cet abaissement de l'âge de la présomption est à mon avis inapproprié.

Je ne m'en inquiète toutefois pas autant que certains, pour les raisons qui sont énoncées à la page 6 de mon mémoire. Il y a à la page 6 deux séries de faits dont vous devriez prendre connaissance. D'abord la figure 1, qui décrit le nombre des affaires déferées au tribunal pour adultes au Canada chaque année depuis 20 ans. Ce qu'il faut remarquer, c'est que c'est une décision qui, heureusement, est rarement utilisée au Canada. Il y a des milliers d'affaires qui pourraient être déferées, mais très peu le sont en réalité. Il y a relativement peu de demandes en ce sens.

Mon deuxième argument est que même lorsque nous avons institué le transfert par présomption des adolescents de 16 et 17 ans, quand cette loi est entrée en vigueur en 1996, elle n'a pas

noticeable effect on the number of transfers. I am not suggesting to you that that is a good aspect of the proposed legislation. All I am saying is that the severity or the problems involved must be weighed against the enormous problems that we have on the overuse of court and the overuse of custody.

I do not think that this is a law that should be characterized as being soft or too soft or tough or too tough. It is a more sensible approach to a very complex problem.

I urge you to recommend its speedy passage.

Mr. James Hackler, Professor, University of Victoria: As I mention at the beginning of my brief, Professor Bala, Professor Doob and I probably agree 99 per cent of the time; we do not in 1 per cent of the time, and this is one of these times. I will not go over my brief. It is only two pages in length. I have also passed out an illustration of what Fiji does. We could learn quite a bit from Fiji, by the way, but I will not spend time on that. I will just go on to several illustrations.

A young man in court had run away from an open custody facility. He had no particular reason that satisfied the judge, so the judge used his normal rule and sent him to closed custody for six weeks. At lunch afterward, the judge — a new judge who had just come on the bench — said that he uses the same pattern; that is, that if a youth does not follow the rules the first time he raises the ante, so six weeks in closed custody is a normal response for someone who goes away from open custody. That afternoon, I was at a facility this young man left. Why did he leave? The psychologist said that he had been beaten up by the other kids. Did the judge know that? No. Why not? Well, the youth did not want to say this in the courtroom, with other kids around. How is a judge to know? Can you call him up? No, we cannot do that. The French and German judges do not understand. Why does the judge have to be the most ignorant person in the room? Our system tends to keep our judges ignorant. Other judges in other parts of the world, in Europe particularly, want to know what is happening.

Why do I tell this story? Two years later, when I came back to the same court, these same two judges were now handling things differently. They had learned to read the clues. They had learned to pick up information. They had learned to be better informed. That has nothing to do with what the law says.

My point is that all of the courts across Canada, including those little places up north, work out their own strategies. They differ tremendously from place to place. I use one illustration of a northern community in my brief, but I can give you many illustrations where they learn to make the system work. They learn how to manipulate the law. Every time a new law comes into effect, the process goes to hell for several years, until the judges finally work out ways to cope with the law.

eu d'effet appréciable sur le nombre des transferts. Je ne dis pas que c'est un élément valable du projet de loi. Tout ce que je dis, c'est que la gravité des problèmes que cela pose doit être mise dans la balance contre les énormes problèmes que nous avons du côté de la surutilisation des tribunaux et du placement sous garde.

Je ne pense pas que c'est une loi que l'on pourrait qualifier de douce, de trop douce, ou de dure ou de trop dure. C'est une approche plus raisonnable à un problème très complexe.

Je vous recommande vivement de l'adopter rapidement.

M. James Hackler, professeur, Université de Victoria: Comme je l'ai dit au début de mon mémoire, le professeur Bala, le professeur Doob et moi-même sommes probablement d'accord 99 p. 100 du temps; ce n'est que dans 1 p. 100 des cas que nous sommes en désaccord, et ceci en est un exemple. Je ne vais pas lire mon mémoire. Il n'a que deux pages. J'ai aussi distribué un exemple de ce qui se fait aux Fidji. Nous aurions beaucoup à apprendre de ces îles, soit dit en passant, mais je ne vais pas m'attarder à cela. Je vais seulement vous donner plusieurs exemples.

Un jeune homme s'est retrouvé au tribunal après s'être enfui d'un établissement de garde en milieu ouvert. Il n'a pu donner aucune raison précise qui aurait satisfait le juge, et celui-ci a donc appliqué sa règle ordinaire et l'a envoyé en garde en milieu fermé pendant six semaines. Pendant le déjeuner, le juge — un nouveau juge qui venait d'accéder à la magistrature — a dit qu'il utilise toujours le même modèle, à savoir que lorsqu'un jeune ne respecte pas les règles la première fois, il monte la barre d'un cran, de sorte que six semaines de garde en milieu fermé est la peine normale qui attend un jeune qui s'enfuit d'un établissement de garde en milieu ouvert. Cet après-midi-là, j'ai visité l'établissement que ce jeune homme avait quitté. Pourquoi était-il parti? Le psychologue a dit qu'il avait été battu par les autres enfants. Le juge le savait-il? Non. Pourquoi pas? Eh bien, l'adolescent ne voulait pas le dire dans la salle d'audience, en présence d'autres enfants. Comment un juge peut-il le savoir? Est-il possible de lui téléphoner? Non, on ne peut pas faire cela. Les juges français et allemands ne comprennent pas. Pourquoi le juge doit-il être la personne la plus ignorante dans la salle? Notre système a tendance à rendre nos juges ignorants. Ailleurs dans le monde, notamment en Europe, les juges tiennent à savoir ce qui se passe.

Pourquoi vous ai-je raconté cette histoire? Deux ans plus tard, quand je suis revenu au même tribunal, les deux mêmes juges agissaient désormais différemment. Ils avaient appris à lire les indices. Ils avaient appris à recueillir des renseignements. Ils avaient appris à être mieux informés. Cela n'a rien à voir avec le texte de loi.

Voici où je veux en venir: tous les tribunaux d'un bout à l'autre du Canada, y compris dans les petites localités du Nord, élaborent leurs propres stratégies. Il y a d'énormes différences d'un endroit à l'autre. J'ai donné dans mon mémoire l'exemple d'une localité du Grand Nord, mais je peux vous donner beaucoup d'autres exemples de gens qui ont appris à faire en sorte que le système fonctionne. Ils apprennent à manipuler la loi. Chaque fois qu'une nouvelle loi entre en vigueur, c'est un véritable fouillis pendant

We saw this with the Young Offenders Act. We started using the courts more after the Young Offenders Act was introduced. In the last 10 years, however, there has been a decline. The formal system has been used a bit less each year during the last 10 years or so. We are getting a handle on the problem.

Even in Quebec, the province where I think most of us who study juvenile justice would argue has the best system, when they brought in their legislation in 1979, prior to the Young Offenders Act, what happened? They set up a screening committee that did not include the police. For some time, the police were angry. Things did not go well for a time. However, then the police became part of the screening committee, and they got things worked out again.

In other words, when new legislation is brought in, especially proposed legislation like this, it takes a couple of years to sort things out. The lawyers will have to refer to their Martin's Criminal Code. Following the introduction of the Young Offenders Act, the lawyers had to study the code for a time. They did that for a few years, and now they have it under their belts. It is not what the law says that helps these systems work; it is the networks they develop. Those networks are interfered with as you give them overwhelming law.

In 1984, Hong Kong introduced a youth justice act, which totals 14 pages. My feeling is that the process is slowed down if there are too many details. This act has too many details. Everyone knows that. It discredits Parliament's actions. By trying to appease both sides, and not doing a good job of either, the law-making process is discredited.

On page 95 of the bill, there is a clause that mandates the person preparing a progress report to talk with the family and do all the things a social worker does now. This is an insult. These people have been doing this for years. This bill spells out in law that one can talk to the family to get all sorts of information — this is an insult.

There is also a clause that says that the police are required to consider alternate measures and that, if they do not want to proceed with alternate measures, they can say that they considered them and decided not to use them. That has no meaning whatsoever. In fact, the police have always considered alternative measures, even before the term was invented. We did not like "diversion", the American term, so we used "alternate measures." The police have always screened kids out and they have done that most successfully in Quebec. The informal system there has screened out kids for a long time. In Montreal, three times as many kids are in custody for break and enter as are for theft, because theft is not dealt with in court; rather, the kid is taken home.

plusieurs années, jusqu'à ce que les juges aient fini par apprendre à composer avec la loi.

Nous l'avons vu dans le cas de la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous avons commencé à recourir davantage aux tribunaux après l'introduction de la Loi sur les jeunes contrevenants. Pourtant, depuis 10 ans on note un déclin. Chaque année, depuis une dizaine d'années, on utilise un peu moins le système officiel. Nous avons maintenant le problème bien en main.

Même au Québec, la province qui, de l'avis de la plupart de ceux qui étudient la justice pour les jeunes, a mis en place le meilleur système, quand on a légiféré en 1979, avant la Loi sur les jeunes contrevenants, que s'est-il passé? Ils ont créé un comité de sélection qui excluait la police. Pendant un certain temps, les policiers étaient en colère et les choses n'allaient pas bien. Toutefois, la police est ensuite devenue membre du comité de sélection et les choses ont commencé à s'améliorer.

Autrement dit, quand on introduit une nouvelle loi, surtout une loi comme celle que l'on propose en l'occurrence, il faut deux ou trois ans pour tirer les choses au clair. Les avocats devront se reporter à leur édition Martin du Code criminel. Après l'introduction de la Loi sur les jeunes contrevenants, les avocats ont dû se replonger dans le code pendant un certain temps. Ils l'ont fait pendant quelques années et ils l'ont maintenant bien assimilé. Ce n'est pas ce que la loi stipule qui aide le système à fonctionner; ce sont les réseaux qu'on met en place. Ces réseaux fonctionnent moins bien quand on y jette une loi trop lourde.

En 1984, on a introduit à Hong Kong une Loi sur la justice pour les jeunes qui comprenait 14 pages en tout. J'ai le sentiment que le processus fonctionne au ralenti quand il y a trop de détails. Cette loi est trop détaillée. Tout le monde le sait. Elle discrédite l'intervention du Parlement. En essayant de contenter tout le monde et en n'y parvenant pas, on a discrédité le processus d'élaboration des lois.

À la page 95 du projet de loi, il y a une disposition aux termes de laquelle la personne qui rédige un rapport d'étape est tenue de s'entretenir avec la famille et de faire tout ce que les travailleurs sociaux font actuellement. C'est une insulte. Ces gens-là font ce travail depuis des années. Le projet de loi stipule explicitement qu'il est possible d'aller s'entretenir avec des membres de la famille pour obtenir des renseignements — c'est une véritable insulte.

Il y a aussi une disposition selon laquelle la police est tenue d'envisager des mesures de rechange et, si elle décide de ne pas appliquer ces mesures de rechange, elle peut dire qu'elle a envisagé de le faire et a décidé de ne pas les utiliser. Cela n'a absolument aucun sens. En fait, la police a toujours envisagé les mesures de rechange, même avant l'invention du terme. Nous n'aimions pas le mot «déjudiciarisation», qui est utilisé aux États-Unis, et nous avons donc inventé «mesures de rechange». La police a toujours fait une présélection des enfants et c'est au Québec qu'on l'a fait avec le plus grand succès. Dans cette province, on fait de façon officieuse une présélection des enfants depuis longtemps. À Montréal, il y a trois fois plus d'enfants placés sous garde pour vols avec effraction que pour vols simples,

Mr. Nicholas C. Balla, Professor, Faculty of Law, Queen's University: I think that on balance the bill before you is an improvement over the present legislation, and the various iterations of this over the last few years have also been an improvement. On balance, I would support the enactment of this legislation with some time for implementation.

I view this legislation as part of a process of ongoing change. Our youth justice system has changed in many ways over the last few years and, I would hope, it will continue to change. I hope the forthcoming resources will facilitate that as well.

I certainly agree with Professor Hackler that enacting legislation like this is not a costless process. The energies of all those who work in the youth justice system will be diverted to some extent to studying and thinking about implementation of the new act. He is right that there will continue to be substantial variations between and within provinces and territories in how this legislation is implemented. We will continue to see variation in rates of custody.

On the other hand, legislation matters. In a number of very important ways that Professor Doob has identified, this legislation will push Canada in an appropriate direction. Professor Doob has emphasized two of the most important areas. One is a reduction in the overuse of custody. There is a place for custody for some young offenders, but Canada makes more use of it than any other jurisdiction in the world, and it is a very expensive, ineffective and sometimes counterproductive way of dealing with young persons.

The second important thing is the value of using extrajudicial sanctions — a horrible term. The present term, alternate measures, is preferable. Professor Doob is perhaps a little too optimistic about the effects of the proposed new legislation. As has been pointed out, it is totally up to individual professionals and the provinces to decide how to implement the provisions around extrajudicial sanctions. The fact that the statements are there, however, more clearly than in the present legislation, will push police forces, prosecutors and communities to use these methods, which are often more effective in dealing with young people than the formal court system. Judges will continue to have discretion. We will not see uniform implementation of the restrictions on youth custody, but we will see less use of custody.

I would like to touch briefly on some areas of my greatest concern with respect to the bill. I will suggest areas in which one might like to see amendments to this bill before it is passed.

parce que le vol n'est pas traité devant les tribunaux; l'enfant est plutôt amené chez lui, à la maison.

M. Nicholas C. Balla, professeur, Faculté de droit, Université Queen's: Je pense que, tout compte fait, le projet de loi dont vous êtes saisis constitue une amélioration par rapport à la loi actuelle, et que les diverses versions de celle-ci au fil des dernières années ont également constitué des améliorations successives. Dans l'ensemble, je préconise l'adoption de ce projet de loi, en prévoyant une certaine période pour sa mise en vigueur.

Je considère ce projet de loi comme un élément d'un processus d'évolution continue. Notre système de justice pour adolescents a considérablement évolué au cours des dernières années et j'espère qu'il continuera d'évoluer, grâce aux ressources qui lui seront affectées.

Je conviens sans réserve avec le professeur Hackler que l'adoption d'une loi semblable entraînera certaines dépenses. L'énergie de ceux qui travaillent dans le système de justice pour adolescents sera détournée dans une certaine mesure vers l'étude et la réflexion au sujet de la mise en oeuvre de la nouvelle loi. Il a raison de dire qu'il continuera d'exister d'importants écarts entre les provinces et territoires, et au sein de ces derniers, quant à la mise en vigueur de ce projet de loi. Nous continuerons de constater des écarts dans le taux de détention.

Par ailleurs, ce projet de loi est important. À bien des égards très importants, comme l'a dit le professeur Doob, ce projet de loi fait progresser le Canada dans la bonne direction. Le professeur Doob a souligné deux des secteurs les plus importants de cette mesure. D'une part, la diminution du recours excessif à la détention. Dans certains cas, les jeunes contrevenants pourront être mis en détention, mais c'est une méthode utilisée beaucoup plus fréquemment au Canada que dans le reste du monde et c'est une solution très coûteuse, inefficace et parfois contre-productive pour s'occuper des jeunes contrevenants.

Le deuxième élément important est le recours aux sanctions extrajudiciaires — une expression horrible, selon moi. Il vaut mieux continuer d'utiliser l'expression actuelle, «solutions de rechange». Le professeur Doob est peut-être un peu trop optimiste quant à l'incidence de ce projet de loi. Comme on l'a signalé, il incombera entièrement aux spécialistes et aux provinces de prendre les décisions quant à la mise en vigueur des dispositions relatives aux sanctions extrajudiciaires. L'inclusion de cet énoncé dans le projet de loi, de façon plus claire que dans la loi actuelle, incitera les policiers, les procureurs et les collectivités à recourir à ces méthodes qui sont souvent plus efficaces pour s'occuper des jeunes contrevenants que le système judiciaire officiel. Les juges continueront de jouir d'un pouvoir discrétionnaire. Il n'y aura pas d'uniformité dans la mise en vigueur des restrictions visant le recours à la détention des adolescents, mais cette solution sera moins utilisée que par le passé.

J'aimerais aborder brièvement certains aspects du projet de loi qui me préoccupent grandement. Je vais suggérer des secteurs où il serait peut-être souhaitable de proposer des amendements au projet de loi avant de l'adopter.

First, on the provisions around adult sentencing, I agree with Professor Doob that this will be used only in a relatively small number of the most serious cases. However, they are also the cases where the legislation will have the greatest impact. The bill contains important procedural changes. Moving to a post-adjudication model is preferable in terms of both efficiency and fairness. I worry about the set of tests that has been articulated. I worry about the words of clause 72 that focus solely on the issue of accountability. The current legislation, the Young Offenders Act, requires a balancing of concerns about the young person and his or her rehabilitation with the needs of society. This bill focuses totally on the word "accountability." The presumptions in this bill are, in many ways, inappropriate and, in some ways, unnecessary.

This bill provides for variations between provinces in terms of age. It says that starting at age 14 there will be a presumption but that, if provinces wish, they can use a higher age. I think the indication is that Quebec is discussing using a higher age. That may well exacerbate problems of interprovincial variation and arguably lead to successful Charter challenges around that issue.

The issue of publicity has been mentioned. Under the proposed act, clause 75, which allows the publication of names of young offenders who commit most serious offences, is both harmful and contrary to the provisions of the United Nations Convention on the Rights of the Child. There is, of course, a question about the legal effect of that convention, but it is certainly contrary to the spirit of it. It is unnecessary and in many ways it panders to the worst sentiments of the public. The public is very ambivalent about youth crime in our country. At certain moments, people want to see young people held accountable for what they have done. On the other hand, when they recognize the counterproductive effects of publicizing names they support more limited access to publication.

I want to talk briefly about the issue of legal representation. We have a relatively formal youth justice system. Many cases are and should be dealt with outside the courts, but in those serious cases that go to the courts lawyers have an important role. Not all lawyers are appropriately trained to act; however, in many cases, there are skilful and sensitive lawyers who understand the nature of the youth justice system. These lawyers often work in legal aid clinics and focus on representing young people. They can explain the process and ensure that their views and the understanding of community resources are brought before the court.

I worry that the new provision that will allow provinces to require parents to pay for lawyers will mean that fewer young people will have lawyers. Parents will be told that if their child

Tout d'abord, s'agissant des dispositions relatives à l'assujettissement, je conviens avec le professeur Doob que l'on aura recours à cette solution dans quelques cas peu nombreux, parmi les plus graves. Toutefois, il y a également les cas où la loi aura le plus d'impact. Le projet de loi prévoit des modifications procédurales. Il est préférable, au nom de l'efficacité et de l'équité, d'adopter un modèle postdécisionnel. L'ensemble de critères prévus me préoccupe. Le libellé de l'article 72, qui met uniquement l'accent sur la question de responsabilité, me préoccupe également. La loi actuelle, la Loi sur les jeunes contrevenants, prévoit que l'on tienne compte à la fois de la nécessité de réadapter le jeune et de la protection de la société. Ce projet de loi prévoit un critère entièrement fondé sur la «responsabilité». Les présomptions que renferme ce projet de loi sont à bien des égards inopportunes et, d'une certaine façon, inutiles.

Dans le projet de loi, il y a des différences entre les provinces pour ce qui de l'âge. Il y est dit que, dès l'âge de 14 ans, il y aura une présomption mais que, si les provinces le souhaitent, elles peuvent fixer un âge supérieur. D'après ce que je crois savoir, le Québec envisage de fixer la limite d'âge à un niveau supérieur. Cela risque d'exacerber les problèmes des différences provinciales et d'entraîner d'éventuelles contestations aux termes de la Charte des droits.

On a déjà parlé de la question de la publicité. Dans le projet de loi à l'étude, l'article 75, qui autorise la publication du nom des jeunes contrevenants qui commettent des infractions graves, est à la fois préjudiciable et contraire aux dispositions de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant. Il y a évidemment la question de l'incidence juridique de cette convention, mais cette disposition est manifestement contraire à l'esprit de celle-ci. Elle est inutile et, à bien des égards, fait appel aux pires sentiments des gens. Les Canadiens ont des sentiments très ambivalents au sujet de la délinquance juvénile dans notre pays. Dans certains cas, les gens souhaitent qu'on exige des adolescents qu'ils rendent compte de leurs actes. Dans d'autres cas, lorsqu'ils reconnaissent que la publication des noms risque d'avoir un effet contraire à l'objectif recherché, ils favorisent un recours restreint à la publication.

Je voudrais dire quelques mots au sujet de la représentation juridique. Notre système de justice pour les adolescents est relativement officiel. De nombreux cas sont réglés sans l'intervention des tribunaux, ce qui est normal, mais dans les cas sérieux qui sont renvoyés devant les tribunaux, les avocats jouent un rôle important. Tous les avocats n'ont pas reçu la formation voulue pour représenter les jeunes; toutefois, la plupart du temps, il y a des avocats compétents et compréhensifs qui savent comment fonctionne le système de justice pour les adolescents. Ces avocats travaillent souvent dans des cliniques d'aide juridique et s'occupent principalement de la représentation des jeunes. Ils peuvent leur expliquer le processus et s'assurer que le tribunal connaît leurs opinions ainsi que les ressources disponibles dans la collectivité.

Je crains que la nouvelle disposition qui permettra aux provinces de contraindre les parents à payer pour les services d'un avocat n'empêche les jeunes d'en bénéficier. On dira aux parents

gets a lawyer they will have to pay for it, and thus some parents will caution their children not to get a lawyer. As a result, large numbers of young people will go into court without the benefit of legal counsel. Some of them will be innocent and will plead guilty. Some of them will receive inappropriate dispositions.

A much more effective way to hold parents accountable is to tell them that if their child is convicted in youth court and taken into custody they will have to pay for part of the cost of that. After all, the child is not at home where the parents should be paying for his or her care. However, it is inappropriate to make them pay for lawyers; in many ways, that will be counterproductive.

Mr. Irwin J. Waller, Professor, Department of Criminology, University of Ottawa: I have spent the last seven years running the International Centre for the Prevention of Crime in Montreal. This centre was set up to identify what methods work to reduce crime and how these methods can be implemented.

I read what the minister said to this committee and I agree with her ambitions for Canadian policy.

I think it is good to reduce youth crime, to respect the needs of victims and to limit custody, not to the last resort but to where it is an appropriate sanction to use. Safety is as important to Canadians as health care and education, and we need to treat it in the same way, and that is seriously. Unfortunately, however, the proposed legislation, in its present form, without adequate strategy around it, and there is no visible strategy around it, will not have any impact on decreasing crime. It will not decrease crime, neither persistent crime, petty crime nor violent crime, and that is an important point to underline, and I will be happy to be taken to task on it. The proposed legislation will not reduce the number of persons in custody. In fact, from what I have heard today, it is likely to increase fairly significantly the number of people in custody.

Third, if implemented, the proposed legislation will squander scarce human resources and financial resources in Canada on the wrong things. These resources obviously should be put into reducing youth crime, not criminalizing crime in the way it is dealt with here.

Fourth — this is not in this brief but I have done another brief for Senator Wilson — I do not think the proposed act in its present form will conform to every part of the UN Convention on the Rights of the Child, primarily because of the presumptive sanctions and the issues that have been referred to in terms of legal assistance and in terms of putting in the legislation, for instance, use of the Dangerous Offenders Act for kids aged 14. I am not comparing this with the Young Offenders Act. I am comparing it with what a civilized society should be doing, and

que si leur enfant est représenté par un avocat, ils devront payer ce service, et certains parents diront donc à leurs enfants de ne pas retenir les services d'un avocat. En conséquence, un grand nombre d'adolescents comparaîtront devant un tribunal sans bénéficier des services d'un avocat. Certains d'entre eux plaideront coupables même s'ils sont innocents. D'autres feront l'objet de décisions injustes.

Si l'on veut obliger les parents à assumer leur responsabilité, il vaut bien mieux leur dire que si leur enfant est reconnu coupable par un tribunal pour adolescents et mis en détention, ils devront en assumer les frais. Après tout, l'enfant ne vit pas chez lui où ses parents devraient assumer tous ses frais. Toutefois, il n'est pas normal de leur faire payer les services d'un avocat et, à bien des égards, cette disposition sera contre-productive.

M. Irwin J. Waller, professeur, Département de criminologie, Université d'Ottawa: Depuis sept ans, je dirige le Centre international pour la prévention de la criminalité de Montréal. Ce centre a été créé en vue de trouver les méthodes qui permettent de réduire la criminalité et la meilleure façon de les mettre en vigueur.

J'ai lu ce que la ministre a déclaré devant votre comité et je souscris à son objectif ambitieux pour ce qui est de la politique canadienne.

C'est une bonne chose de réduire la délinquance juvénile, de respecter les besoins des victimes et de limiter le recours à la détention, non pas pour en faire un dernier recours, mais pour utiliser cette sanction lorsqu'elle est la mieux adaptée à la situation. La sécurité est aussi importante pour les Canadiens que les soins de santé et d'éducation, et nous devons la prendre tout aussi au sérieux. Malheureusement, toutefois, le projet de loi sous sa forme actuelle, faute de s'accompagner d'une stratégie satisfaisante — car aucune stratégie visible n'est prévue — n'aura aucun effet sur la diminution de la criminalité. Il ne réduira pas la criminalité, ni parmi les criminels invétérés, les truands à la sauvette ou les criminels violents, et c'est un point qu'il importe de souligner. Je répondrai volontiers à vos questions à ce sujet. Le projet de loi à l'étude ne diminuera pas le nombre de personnes en détention. En fait, d'après ce que j'ai entendu aujourd'hui, il risque même d'accroître considérablement le nombre d'adolescents mis en détention.

En troisième lieu, s'il est mis en vigueur, ce projet de loi nous fera gaspiller à mauvais escient les maigres ressources humaines et financières dont le Canada dispose. Il est évident que ces ressources devraient être consacrées à la réduction de la délinquance juvénile et non à des mesures de pénalisation de la criminalité, comme le prévoit ce projet de loi.

Quatrièmement — cela n'est pas dans le mémoire, mais j'en ai préparé un autre pour le sénateur Wilson — je ne pense pas que le projet de loi sous sa forme actuelle sera conforme à toutes les dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, surtout en raison des sanctions présomptives et des questions qui ont été soulevées relativement à l'aide juridique et aux dispositions qui prévoient, par exemple, que les enfants soient considérés comme des délinquants dangereux dès l'âge de 14 ans. Je ne fais pas de comparaison avec la Loi sur les jeunes

that is what the measure is in the UN Convention on the Rights of the Child.

It is important to put this in context. We all watch the news, I suppose, and many of us are under the impression that crime is decreasing. Well, let me just remind you that it is 200 per cent higher than it was in the 1960s and 1970s. The indicators on crime for every common crime that is covered in this proposed act, with the sole exception of homicide, are now higher in Canada than in the United States. We have to face this. I am not surprised that the Canadian public votes against a government that does not take crime seriously. Taking crime seriously does not mean using the dangerous offender legislation against 14 year-olds without ensuring that they have legal assistance; taking crime seriously involves ensuring that we put in place serious measures that are well-known to reduce crime.

I am not in an ivory tower dreaming about Canada innovating. Other countries are already doing this. We only have to look at what the British government has done over the last five years. After reducing break-ins — or maybe they did not reduce break-ins, but they came down for other reasons — by upwards of 30 to 40 per cent, they went to the electorate with a commitment to reduce break-ins by a further 50 per cent, and, in my view, they have all the evidence to do that. The evidence is available on the Internet. You can look at the Surgeon General's report, the Home Office reports and the International Centre for the Prevention of Crime reports. The information is all there, and none of this is in any way reflected in this legislation. There is not even an invitation for judges to use the most effective and cost-effective methods. There is no invitation to do that.

I totally agree with Professor Doob that, if you put in the option, people are going to do this. We know that they do not. We know that when you introduce severe measures, they use them more. What happens? People do not comply. In his own evidence, you have as one of the major reasons for people being sentenced to custody in Canada not complying with regulation. In 39(b), you have not complied. It will not be changed. We will see more young people put in custody for petty acts. We are certainly going to see more of the persistent people for which there are effective programs available placed in custody, which we know does not work and squanders public funds.

Why have I come to make this statement? I have made a few statements regarding the details of the legislation. I do not know whether you will be able to stop this particular proposed legislation from being passed. My assumption is that you can tinker with it. Maybe you can incorporate the UN convention in the declaration of principles so that when the lawyers manage to work out how it works, once they get to the Supreme Court, they

contrevenants. Je compare ce projet de loi à ce que devrait faire une société civilisée, ce qui est à la base de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Il importe de replacer cette question dans son contexte. Nous suivons tous les nouvelles, je suppose, et nombre d'entre nous avons l'impression que la criminalité est à la baisse. Permettez-moi de vous rappeler qu'elle a augmenté de 200 p. 100 par rapport aux années 60 et 70. Les indicateurs relatifs à tous les délits de droit commun prévus dans ce projet de loi, à l'exception de l'homicide, sont plus élevés aujourd'hui au Canada qu'aux États-Unis. Il faut être réaliste. Je ne suis pas surpris que les Canadiens votent contre un gouvernement qui ne prend pas la criminalité au sérieux. Prendrons la criminalité au sérieux, cela ne veut pas dire appliquer la loi sur les contrevenants dangereux à des jeunes de 14 ans sans s'assurer qu'ils ont accès à l'aide juridique; prendre la criminalité au sérieux, c'est faire en sorte de mettre en place des mesures sérieuses qui ont fait leurs preuves pour réduire la criminalité.

Je ne suis pas en haut de ma tour ivoire en train de rêver au sujet des mesures novatrices que pourrait prendre le Canada. D'autres pays le font déjà. Il suffit de voir ce que le gouvernement britannique fait depuis cinq ans. Après avoir diminué de plus de 30 à 40 p. 100 le nombre de vols avec effraction — quelles qu'en soient les raisons, ces derniers ont effectivement diminué — le gouvernement britannique s'est présenté devant l'électorat en s'engageant à réduire d'encore 50 p. 100 le nombre d'entrées par effraction, et il a, selon moi, tous les éléments en main pour atteindre cet objectif. Les éléments de preuve sont disponibles sur l'Internet. Il suffit de prendre connaissance du rapport du ministre de la Santé, des rapports du ministère de l'Intérieur et de ceux du Centre international pour la prévention de la criminalité. L'information est complète et aucun de ces renseignements n'est pris en compte dans le projet de loi à l'étude. On n'y invite même pas les juges à recourir aux solutions les plus efficaces et les plus rentables. Rien ne les incite à le faire.

Je suis totalement d'accord avec le professeur Doob selon lequel, si l'on prévoit cette option, les gens vont s'en prévaloir. Nous savons que ce n'est pas le cas. Nous savons que lorsqu'on propose des mesures sévères, on les invoque plus souvent. Que se passe-t-il? Les gens n'observent pas la loi. Selon son propre témoignage, la non-observation de la réglementation constitue l'une des principales raisons pour lesquelles les gens sont condamnés à la détention au Canada. À l'alinéa 39b), vous n'avez pas observé la loi. Rien ne va changer. Nous verrons de plus en plus d'adolescents mis en détention pour des actes d'importance mineure. Inévitablement, un plus grand nombre de criminels invétérés pour lesquels il existe déjà des programmes efficaces seront mis en détention, ce qui, comme nous le savons, n'a aucun effet et constitue un gaspillage de deniers publics.

Pourquoi suis-je venu ici faire cette déclaration? Je fais certaines déclarations au sujet des détails du projet de loi. Je ne sais si vous pourrez en empêcher l'adoption. Je suppose que vous pouvez y apporter certaines modifications. Vous pourrez peut-être inclure la Convention des Nations Unies dans la déclaration de principes, pour que les avocats, lorsqu'ils auront compris comment la loi fonctionne, lorsqu'ils arriveront au niveau de la

can actually get the Supreme Court to look at the UN convention. That would be progress.

I agree that “extrajudicial procedures” is not exactly the term we would want to see. However, I assume this proposed act will pass. You have a responsibility to make sure that this proposed legislation goes through with the sort of strategies and programs that a civilized, advanced country should be putting in place.

There are two simple things that you could ensure happen. The National Crime Prevention Centre fall under the Department of Justice at the moment. I would like to see this made an independent agency, adequately funded, at the same level — not the same level of funding as the RCMP — but at the same level of reporting to government. This is the only agency that can logically ensure that some of what the Minister of Justice would like to see happen in Canada through this proposed legislation in fact happens. The centre could work with the provinces and with agencies to ensure that the most effective methods are used to help prevent youth from becoming offenders or from continuing to be persistent offenders.

The second thing that must be done is to put more resources into the Centre for Justice Statistics. The minister told this committee that Canada puts more youth in custody than the United States or any other western country. I assume this figure represents the number of people who are sentenced to custody; otherwise, it would not add up. Comparisons between different countries cannot be made because different countries use different diversion procedures, et cetera. If we were to take the number of people actually in custody, we would discover that Canada is not that unusual in the western world, certainly not as outlandish as the United States. Waivers to adult court is a process that is used extensively in the U.S., more than 10,000 cases per annum; Canada is not even doing our pro rata proportion.

We have to get statistics in place so that people can manage a justice system within a strategy to reduce youth crime. Information regarding various offences that youth are committing, or drug use statistics, or whatever, must be readily available. These statistics must be compiled on an annual basis. We need to know what use the police make of the sorts of proposals being made here, when they implemented their discretion and when they did not. We need to know how many people are in custody, and we need to know, more than anything else, how many of these people come back into custody.

It is, in my view, futile to have a debate about whether the Quebec system is better than the Ontario or British system when we do not even have adequate information on how these systems operate within our country. We must get adequate statistics in place.

In addition, we need to ask the federal government to give us a national strategy as to how crime is going to be reduced. That is what Canadians want, and they want to see how this proposed

Cour suprême, puissent vraiment obliger celle-ci à tenir compte de la Convention des Nations Unies. Voilà qui constituerait un progrès.

Je conviens que l’expression «procédures extrajudiciaires» n’est pas vraiment la plus souhaitable. Toutefois, je suppose que ce projet de loi va être adopté. Il vous incombe de veiller, s’il est adopté, à ce qu’il s’accompagne de stratégies et de programmes dignes d’un pays développé et civilisé comme le nôtre.

Il y a deux choses simples que vous pourriez faire. Le Centre national de prévention de la criminalité relève actuellement du ministère de la justice. Il serait souhaitable qu’il devienne un organisme indépendant, doté d’un financement suffisant, au même niveau — pas le même niveau de financement que la GRC — mais au même niveau de responsabilité par rapport au gouvernement. C’est le seul organisme qui puisse logiquement garantir que les mesures que souhaite mettre en oeuvre la ministre de la Justice au Canada, grâce au projet de loi à l’étude, se concrétisent véritablement. Le centre pourrait collaborer avec les provinces et d’autres organismes pour faire en sorte que l’on ait recours aux méthodes les plus efficaces en vue d’empêcher les jeunes de devenir délinquants ou de continuer à récidiver.

En second lieu, il conviendrait d’accroître les ressources à la disposition du Centre de la statistique juridique. La ministre a déclaré au comité que le Canada condamne plus d’adolescents à la détention que les États-Unis ou un autre pays du monde occidental. Ce chiffre correspond au nombre de personnes qui sont condamnées à la détention; autrement, on n’en arriverait pas à ce taux. Il est impossible de faire des comparaisons entre les différents pays car ils n’appliquent pas tous les mêmes méthodes de déjudiciarisation, et cetera. Si l’on voulait tenir compte du nombre de personnes réellement détenues, on constaterait que le Canada ne fait pas exception au sein du monde occidental, et qu’il n’est certainement pas aussi excessif que les États-Unis. Le processus de renvoi devant un tribunal pour adultes est utilisé très fréquemment aux États-Unis, à raison de plus de 10 000 cas par an; toutes proportions gardées, il n’y en a même pas autant au Canada.

Il faut établir des statistiques pour nous permettre de gérer un système de justice dans le cadre d’une stratégie visant à réduire la délinquance juvénile. Il faut avoir facilement accès à tout renseignement concernant les diverses infractions commises par les adolescents, ou à des statistiques sur la consommation de drogues, ou autres. Ces statistiques doivent être recueillies tous les ans. Nous devons savoir dans quelle mesure les forces policières utilisent les propositions formulées ici, et dans quels cas elles ont fait usage ou non de leur pouvoir discrétionnaire. Nous devons savoir combien de personnes sont en détention, et nous devons surtout savoir combien d’entre elles récidivent?

À mon avis, il est futile de débattre de la question de savoir si le système québécois vaut mieux que celui de l’Ontario ou de la Grande-Bretagne, si nous ne disposons pas de renseignements suffisants sur la façon dont ces systèmes fonctionnent chez nous. Nous devons établir une base de statistiques pertinentes.

En outre, nous devons demander au gouvernement fédéral d’adopter une stratégie nationale sur la façon dont on va réduire la criminalité. C’est ce que souhaitent les Canadiens et ils veulent

legislation fits into that, if indeed it does. It is probably sufficiently flexible to be moved.

We need targets. These are what a modern country uses, and that is why people voted for the Blair government. As we have seen, the people out West did not vote Liberal. They voted against the government because it is doing nothing about crime. The government could be doing something about crime; however, increasing penalties or giving the police options will not do it. We need to ensure that we have cost-effective measures. You do not have to believe me, the Surgeon General of the United States or the Home Office. There needs to be a Canadian group that gives advice on what works, advises the provinces, the federal government, you and the House of Commons.

We need to begin to change the culture in policing, in our schools and in the justice system, so that crime reduction is our focus. I am in favour of the rights of offenders and victims. We have to make sure that crime reduction is the major objective. That is what people want but are not getting in this country at the moment.

We have to deal a lot more in mediation. The French government, as you are probably aware, has created 25,000 jobs for social mediators. This is a way of dealing with theft and shoplifting. Clearly, I agree with Professor Doob that shoplifting should not be in the juvenile court, but you have to do something sensible with it outside, and mediation is one of the things that you can do outside.

We have to develop a capacity in this country to reduce crime. That means helping police, helping schools and helping parents do the sorts of things that will make a difference. I do not think that because this is a committee looking at a piece of legislation in isolation, and isolation is the major problem, that you should say, "That is for schools to think about." Kids do not divide their life into what goes into youth court or what goes into schools. That is why there has been some bullying in our schools.

You may be interested, post-Columbine, to know that the Attorney General of Colorado has recommended measures similar to what the CBC carried on a documentary last night about what should be done to reduce violence in schools, and this is not referred to anywhere in this legislation.

I think I have probably put enough on the table to make clear my position.

Senator Cools: Put more, put more.

Mr. Waller: You have more in the remainder of the brief. I would be happy to give you Internet sites where you could access this information easily. I would be happy to talk about some of the

savoir quelle place ce projet de loi occupera dans cette stratégie, le cas échéant. La marge de manoeuvre est sans doute suffisante pour l'y adapter.

Nous devons fixer des objectifs. C'est ce qu'utilise un pays moderne et c'est pourquoi les électeurs ont élu le gouvernement Blair. Comme nous avons pu le constater, dans l'Ouest, la population n'a pas voté libéral. Elle a voté contre le gouvernement car il ne faisait rien pour lutter contre la criminalité. Le gouvernement pourrait faire quelque chose pour y remédier; toutefois, ce n'est pas en augmentant les sanctions ou en offrant des choix aux forces de police qu'on y parviendra. Il faut s'assurer que nous disposons de mesures rentables. Vous n'êtes pas obligés de me croire, pas plus que le ministre de la Santé des États-Unis ou le ministère de l'Intérieur de la Grande-Bretagne. Il faut qu'un groupe canadien nous fournisse des conseils sur les méthodes qui donnent des résultats, pour la gouverne des provinces, du gouvernement fédéral, du Sénat et de la Chambre des communes.

Nous devons commencer à modifier la culture parmi les forces de police, les écoles et le système de justice, pour que la diminution de la criminalité soit notre objectif premier. Je suis partisan de la défense des droits des contrevenants et des victimes. Il faut veiller à ce que la diminution de la criminalité soit le principal objectif. C'est ce que souhaitent les gens mais ne l'obtiennent pas actuellement dans notre pays.

Nous devons faire beaucoup plus sur le plan de la médiation. Comme vous le savez sans doute, le gouvernement français a créé 25 000 emplois de médiateurs du domaine social. C'est une façon de résoudre le problème du vol et du vol à l'étalage. De toute évidence, je conviens avec le professeur Doob que le vol à l'étalage ne devrait pas être jugé par un tribunal pour adolescents, mais il faut quand même prendre des mesures logiques en dehors du système judiciaire, et la médiation est l'une des options possibles.

Il faut créer dans notre pays une capacité de réduire la criminalité. Autrement dit, il faut aider les policiers, les enseignants et les parents à prendre des mesures qui contribueront à résoudre le problème. À mon avis, ce n'est pas parce que votre comité examine tout seul de son côté — et c'est bien là le problème — ce genre de projet de loi, qu'il faut dire pour autant que les écoles doivent réfléchir à la question. Les enfants ne partagent pas leur vie entre ce qui relève de l'école et ce qui relève du tribunal pour adolescents. C'est pourquoi certains élèves se font malmenés ou intimidés dans nos écoles.

Il vous sera peut-être intéressant de savoir que, au lendemain des incidents de Columbine, le procureur général du Colorado a recommandé des mesures semblables à ce qu'on a pu voir hier soir dans un documentaire présenté au réseau télévisé CBC au sujet des moyens à prendre pour diminuer la violence dans les écoles. Or, il n'en est question nulle part dans ce projet de loi.

Je pense en avoir dit suffisamment pour énoncer clairement ma position.

Le sénateur Cools: Non, non, continuez.

M. Waller: Vous trouverez d'autres arguments dans le reste du mémoire. Je vous communiquerai volontiers certains sites Internet où vous pourrez facilement consulter cette information. Je suis

specific programs. I have included a table in my brief indicating the sorts of reductions you can get for programs that actually do reduce youth offending. Thank you.

The Chairman: We may also need to have a conversation about the division of power within our very decentralized Confederation and within our Constitution.

Senator Andreychuk: I thank the chair for the opening remark she just made because that is exactly where I want to go with Professor Waller. You have said what some of us who worked in the system a long time ago said — that is, that justice and bringing children to account in crime is not the only thing, that one must look at a holistic approach to a child's needs.

Unfortunately, in Canada, for the last number of years, we seem to be of the opinion that the law can change behaviour, and so we go to the youth justice legislation. We went from the Juvenile Delinquents Act to the Young Offenders Act to an amendment to the Young Offenders Act. Each time there was a problem with children, we went to youth justice. I want to underscore that what you have said is that we need crime reduction, crime prevention, a child-centred model, but that the solution lies in more than just the courts.

I have encountered two problems. The first I have pointed out, that we think that by changing the law we can change behaviour and get rid of the problem. I think you have rebutted that by putting out what we need to do as a global strategy. Whether I agree with you that it is crime reduction does not matter.

The question you have not answered relates to the federal-provincial issue. We have heard from some of the witnesses that much of this crime reduction package is in the hands of the provinces and that much of the resources needed to deliver this model is in the hands of the provinces. We are using the court system, the federal power, to get at the provinces.

I know about how the minister consulted. The House of Commons committee studied this issue. Was there an honest attempt to sit down with the provinces and really attack this issue in a high-profile way? Certainly I have not heard of it, and I am sure neither the public nor the press as either.

In other words, when we talked about child poverty, it was here and there and all over the place. When the public finally put the pressure on federal and provincial officials, a federal-provincial conference took place, and at least a process was underway wherein we started to look at child poverty.

In my opinion, until the provinces sit down with the feds to examine youth conflict with the law and involvement with drugs, we will not get anywhere. Would you care to comment?

disposé à parler de certains programmes précis. Dans mon mémoire, j'ai joint un tableau indiquant les taux de réduction de la délinquance juvénile découlant de certains programmes. Je vous remercie.

La présidente: Il vous faudra peut-être également discuter du partage des pouvoirs au sein de notre Confédération très décentralisée et dans le cadre de notre Constitution.

Le sénateur Andreychuk: Je remercie la présidente de la remarque qu'elle vient de faire car c'est exactement la question que je voudrais aborder avec le professeur Waller. Vous avez dit que certains d'entre nous qui avons une longue expérience du système ont déclaré qu'il faut adopter une optique générale face aux besoins des enfants, au lieu de se contenter d'obliger ces derniers à rendre compte de leurs actes criminels.

Malheureusement, au Canada, depuis un certain nombre d'années, l'opinion publique semble croire que la loi peut modifier les comportements, et c'est pourquoi nous adoptons une loi concernant la justice pour les adolescents. Nous sommes passés de la Loi sur les délinquants juvéniles à la Loi sur les jeunes contrevenants et à une modification à cette dernière. Chaque fois qu'il y a eu un problème mettant en cause des enfants, nous nous sommes tournés vers la justice pour les jeunes. Je tiens à signaler que, selon vos remarques, nous devons réduire et prévenir la criminalité, adopter un modèle axé sur les enfants, mais que le recours judiciaire n'est pas la seule solution.

Je me suis heurté à deux problèmes. J'ai déjà parlé du premier, à savoir que nous semblons croire que si l'on modifie la loi, on pourra influencer sur les comportements et faire disparaître le problème. Vous avez réfuté cet argument en expliquant le genre de stratégie globale qu'il nous faut adopter. Peu importe que je partage ou non votre avis quant à l'utilité d'une telle stratégie pour réduire la criminalité.

La question à laquelle vous n'avez pas répondu concerne le problème fédéral-provincial. Certains témoins nous ont dit qu'une bonne partie de ces mesures de réduction de la criminalité incombe aux provinces et qu'une bonne partie des ressources nécessaires pour mettre en oeuvre ce modèle doivent également venir des provinces. Nous utilisons le système judiciaire, le pouvoir fédéral, pour faire porter le chapeau aux provinces.

Je sais comment la ministre a organisé ces consultations. Le Comité de la Chambre des communes a étudié la question. A-t-on vraiment tenté de discuter avec les provinces pour s'attaquer véritablement à ce problème de façon très officielle? En tout cas, je n'en ai pas entendu parler et je suis sûre que le grand public et les journalistes sont dans le même cas que moi.

En d'autres termes, lorsque nous avons discuté de la pauvreté des enfants, nous avons éparpillé nos énergies. Lorsque le grand public a fini par faire pression sur les responsables fédéraux et provinciaux, une conférence fédérale-provinciale a été organisée et on a au moins déclenché un processus nous permettant de commencer à nous pencher sur le problème des enfants pauvres.

À mon avis, tant que les provinces n'examinent pas de concert avec le gouvernement fédéral la situation des jeunes aux prises avec la justice et la toxicomanie, nous tournerons en rond. Qu'en pensez-vous?

Mr. Waller: I think if we go back to the 1970s —

Senator Andreychuk: Unfortunately, I do. Professor Bala can attest to that.

Mr. Waller: I had the privilege to be director general of research and statistics for the Solicitor General during the period when the death penalty was abolished in Canada. We saw in those days federal-provincial meetings that made use of information, evidence and data. Unfortunately, in the last 20 years, there has been a lack of information. The Centre for Justice Statistics has very limited data and for a long time did not even have sentencing data. It does not have any of the sorts of data systems that other major countries have. It does not have a regular victimization survey. It only recently started this survey on children.

It is not possible to sit down and talk with the provinces about program change without evidence. This is the result of that. All they can debate is what lawyers can do in court and then discuss provisions under which police can apply discretion that they have applied in the past. That will make much more work for lawyers, when we should be making work for a completely different class of people, people who can actually make a difference to youth crime.

The RCMP employs one third of all police officers in this country. They have a significant budget. Correctional Service of Canada is a large organization. I know they do not deal with many youth, fortunately, but they are an important player. How do we influence health policy in this country when health is a provincial responsibility? There is a range of things we do to influence health policy. With respect to youth justice, at the federal level we need to articulate a vision as to how we will reduce youth crime based on the information we presently have in Canada and based on the wealth of information from the Netherlands, from England and from the United States about what works and by looking at models from other countries.

Not only did Britain reduce several of its major crimes over the last five years by large amounts, much larger than other European countries, but also New York reduced its crime rate by something like five times the national rate. Boston also reduced crime, having not had a single youth murder for three years. Fort Worth reduced its crime levels by 70 per cent. We are living in a world where people who want to reduce crime have managed to do it, and they have done it by setting targets, by holding people accountable and by persuading people to do so. There are no dictators in an American city; people have to work together, people from the state, federal and county levels.

M. Waller: Si nous remontons aux années 70...

Le sénateur Andreychuk: Malheureusement, c'est mon cas. Le professeur Bala peut en témoigner.

M. Waller: J'ai eu l'honneur d'être directeur général de la recherche et des statistiques pour le solliciteur général à l'époque où la peine de mort a été abolie au Canada. À cette époque, il y avait des réunions fédérales-provinciales où l'on utilisait l'information, les preuves et les données disponibles. Malheureusement, depuis 20 ans, il y a eu une pénurie de renseignements. Le Centre de la statistique juridique dispose de données très restreintes et n'a même pas compilé de données sur la détermination de la peine pendant des années. Il n'a pas à sa disposition les systèmes de données que possèdent d'autres grands pays. Il ne fait pas d'enquête à intervalle régulier sur la situation des victimes. Il y a peu de temps que le Centre a entrepris cette enquête sur les enfants.

Il est impossible de discuter avec les provinces en vue de modifier le programme sans disposer d'éléments de preuve. Voilà le problème. Les discussions ne peuvent porter que sur ce que les avocats peuvent faire devant un tribunal et ensuite sur les dispositions qui autorisent les forces de police à user de leur pouvoir discrétionnaire, ce qu'elles ont déjà fait par le passé. Cela va alourdir la charge de travail des avocats, alors que nous devrions donner du travail à une catégorie toute différente de personnes, celles qui peuvent vraiment influencer sur la délinquance juvénile.

La GRC emploie un tiers de tous les policiers du pays et dispose d'un gros budget. Les services correctionnels du Canada constituent un organisme important. Je sais qu'ils ne s'occupent malheureusement pas de nombreux adolescents, mais ils sont un intervenant important. Comment pouvons-nous influencer sur la politique nationale en matière de santé si la santé est du ressort des provinces? Nous pouvons prendre toutes sortes de mesures pour influencer sur la politique en matière de santé. S'agissant de la justice pour les jeunes, nous pouvons au niveau fédéral énoncer une vision sur la façon de réduire la délinquance juvénile, en nous fondant sur l'information dont nous disposons actuellement au Canada, sur la mine de renseignements provenant des Pays-Bas, de l'Angleterre et des États-Unis quant aux mesures qui donnent des résultats, et en examinant les modèles en vigueur dans d'autres pays.

La Grande-Bretagne n'est pas le seul pays à avoir réduit considérablement — beaucoup plus que les autres pays d'Europe — ses taux de crime graves au cours des cinq dernières années, mais la ville de New York a également réduit son taux de criminalité cinq fois plus que le taux national. La ville de Boston a également diminué la criminalité, puisqu'elle n'a pas connu un seul meurtre commis par un adolescent depuis trois ans. Fort Worth a réduit de 70 p. 100 ses taux de criminalité. Nous vivons dans un monde où les gens qui veulent vraiment réduire la criminalité ont réussi à le faire, et ils l'ont fait en se fixant des objectifs, en obligeant les responsables à rendre des comptes, et en persuadant tout le monde de le faire. Il n'y a pas de dictateur dans une ville américaine; il y a une collaboration entre les gens au niveau fédéral, de l'État et du comté.

We are perfectly capable in this country of developing a vision about how to reduce crime, particularly youth crime. We can persuade the provinces in most cases and probably in all cases to work with us. If the minister said, "I have a strategy to discuss with you that would give us a 30 to 40 per cent reduction in most common crimes in this country over and above the decreases we have already had," I think the provinces would listen. That is a very modest ambition for this country, nothing of the sort we saw in New York or in England.

The Chairman: We were able to get the opinion of some of the provinces and attorneys general, and I suspect Ontario will not agree with you.

Mr. Waller: Can I respond to that?

The Chairman: I believe Professor Doob wants to answer.

Mr. Doob: I thought we were here to talk about the proposed youth criminal justice act. I agree completely with Professor Waller that crime prevention is important, but the important point is that the kinds of things that will be involved in crime prevention are outside of this proposed act. Whether we have the Youth Criminal Justice Act, the Young Offenders Act, the Juvenile Delinquents Act, or deal with everyone under the Criminal Code, talks about how we treat children and how we see children, but it does not have a lot to do with how we will reduce crime.

Mr. Waller: If you go to the Government of Ontario with this piece of legislation, you will get the answer you expect. If you go to the government with some facts, with some evidence about what works, and say, "Should not more of these things be put in place? They have been demonstrated to work. Look at the New York experience. Look at what is going on in England and at what France is doing," I think the government would probably respond in a different way. If not, and if you go to the public with the facts about what works — and I am not saying this idly — they will go for it. You only have to look at Proposition 36 in California. Proposition 36 is the measure that moved drug users from prisons into the community. It was sold to the Americans, who are well known for loving to build prisons and to incarcerate people. Californians went for it because there was evidence about what was cost effective; they voted 61 per cent in favour of Proposition 36. I think Ontarians would vote 75 per cent in favour. British voters have been voting in favour of accountable action that actually reduces crime and which includes some sort of sanction within the youth courts, but it involves a whole other network and a whole other way of dealing with the crime problem.

Senator Andreychuk: I think we were both around the same table a long time ago when the Young Offenders Act came along. At that time, we were told that custody should not be used, that it was a last resort, and that we would have the upfront alternative

Nous sommes tout à fait en mesure dans notre pays d'élaborer une vision sur la façon de réduire la criminalité, surtout parmi les adolescents. Nous pouvons convaincre les provinces la plupart du temps, voire dans tous les cas, de collaborer avec nous. Si la ministre déclarait: «J'aimerais discuter avec vous d'une stratégie qui nous permettra de réduire de 30 à 40 p. 100 les crimes les plus courants dans notre pays, en plus des diminutions que nous avons déjà connues», je pense que les provinces l'écouteront. C'est une ambition très modeste pour notre pays, bien loin de ce qui s'est fait à New York ou en Angleterre.

La présidente: Nous avons pu obtenir l'opinion de certaines provinces et procureurs généraux, mais je suppose que l'Ontario ne partage pas votre avis à ce sujet.

M. Waller: Puis-je répondre à cela?

La présidente: Je crois que le professeur Doob souhaite répondre.

M. Doob: Je pensais que nous étions ici pour discuter du projet de loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents. Je suis parfaitement d'accord avec le professeur Waller lorsqu'il dit que la prévention du crime est importante, mais ce qui est non moins important, c'est que les mesures qui seront prises pour prévenir la criminalité sortent de la portée du projet de loi à l'étude. Que nous appliquions la Loi sur la justice pénale pour les adolescents, la Loi sur les jeunes contrevenants, la Loi sur les délinquants juvéniles, ou que le Code criminel s'applique à tous, l'important c'est la façon dont nous traitons les enfants et dont nous les considérons, mais cela n'a pas grand-chose à voir avec la façon dont nous réduirons la criminalité.

M. Waller: Si vous présentez ce projet de loi au gouvernement de l'Ontario, vous obtiendrez la réponse à laquelle vous vous attendez. Si vous présentez certains faits au gouvernement, avec certaines preuves quant à ce qui donne des résultats, et si vous dites: «Ne faudrait-il pas mettre en place davantage de mesures comme celles-là? Elles ont fait leurs preuves. Voyez ce qui s'est passé à New York. Voyez ce qui se passe en Angleterre et ce que fait la France», le gouvernement réagirait sans doute différemment. Sinon, et si vous présentez aux gens des faits concrets quant aux mesures qui fonctionnent — et je ne parle pas dans le vide — ils vous appuieront. Il suffit de voir le projet 36 en Californie. C'est la mesure qui a fait sortir les toxicomanes de prison pour les réintégrer dans la collectivité. Le gouvernement a réussi à faire accepter cette mesure aux Américains qui sont bien connus pour leur propension à bâtir des prisons et à y incarcérer les gens. Les Californiens ont accepté cette mesure parce qu'on leur a prouvé qu'elle était rentable; 61 p. 100 d'entre eux ont voté pour le projet 36. Je pense que 75 p. 100 des Ontariens seraient pour. Les électeurs britanniques ont voté en faveur d'une reddition de comptes qui a pour effet de réduire la criminalité et qui prévoit certaines sanctions dans le contexte des tribunaux pour adolescents, mais également tout un réseau parallèle et divers autres moyens de s'attaquer au problème de la criminalité.

Le sénateur Andreychuk: Je crois que nous étions tous deux à la même table il y a longtemps lorsque la Loi sur les jeunes contrevenants a été présentée. À cette époque, on nous avait dit qu'il ne fallait pas recourir à la détention, que c'était une mesure

measures. As a judge, I believed it at that time. I honestly believed that we were about to enter into a new era. I saw that it was a much more criminalized system, which I thought was good for the rights of the child, but I knew it would have the framework of an adult court. However, I had faith in what I was being told, which was that we would have the upfront resources.

I found myself facing directors of social services who said to me, "There is no money." We then started to creatively interpret open and closed custody. For us, closed custody meant back home with parents, who would telephone in because we had no resources, and the child was offending and reoffending. I could have said, "I know he will reoffend; however, I do not want him brought back for breach of probation because all I will do is put on a longer term of probation." Eventually, I had no other tools.

Social services and I would creatively use some custody models. I do not see any change in this bill from that, other than more admonitions to the judge and social services and more promises from the government that there will be money to carry out those alternative measures.

What we have heard is that the alternative measures that have worked best have come from what I call the desperation level, from the Aboriginal community that has moved to sentencing circles, from policemen who have community-based programs and from judges who have become involved. I do not see how this measure will change that if we do not have either a totally different strategy or at least upfront money in the hands of the provinces. Even \$200 million is not enough spread across this country for five years.

I have said it; I have vented and now I feel better.

Mr. Bala: There is a lot of truth in what you have just said, as well as in your earlier comments about the reality in this country of the division between the federal and provincial governments in terms of legislative role as opposed to spending role. Professor Waller has raised a lot of very good issues. To me, however, they are not ones that can be dealt with in this kind of legislation. When you are considering this proposed legislation, the question you should ask yourselves is not the following: Is this a solution to the youth crime problem in this country, even if it is making a safer society? Many of the things that Professor Waller talked about, some of which will start at the prenatal level and go to daycare, school and so on, are not in my mind part of a youth justice system. They are part of having a safer society. When you are looking at this proposed legislation, the question you should ask is this: Is this legislation better than the present act in dealing with young people who are coming in contact with the police and the courts? For that matter, is it sufficiently better that it is worth the energy and so on to implement it? In my view, it is.

de dernier recours, et que nous aurions des mesures de rechange dès le départ. En tant que juge, je l'ai cru à l'époque. Je croyais sincèrement que nous allions entrer dans une ère nouvelle. Je voyais que c'était un système beaucoup plus criminalisé, ce qui me semblait bon pour le respect des droits de l'enfant, mais je savais qu'il aurait la structure d'un tribunal pour adultes. Toutefois, je croyais ce qu'on me disait, soit que nous disposerions des ressources d'entrée de jeu.

J'ai eu à faire à des directeurs de services sociaux qui me disaient: «Il n'y a pas d'argent». Nous avons alors commencé à nous servir de notre imagination pour interpréter les notions de garde en milieu ouvert et en milieu fermé. Pour nous, cette dernière signifiait renvoyer le jeune chez ses parents, qui nous téléphonaient parce que par manque de ressources, l'enfant récidivait. J'aurais pu dire: «Je sais qu'il va récidiver; toutefois, je ne veux pas qu'on me le ramène pour manquement aux conditions de probation parce que je vais simplement prolonger sa période de probation». En somme, je n'avais pas d'autres moyens.

Les services sociaux et moi faisons preuve d'imagination dans l'interprétation de certains modèles de garde. Je nous vois dans ce projet de loi aucun changement par rapport à cela, si ce n'est plus d'avertissements aux juges et aux services sociaux et plus de promesses de la part du gouvernement qu'il y aura de l'argent pour appliquer ces mesures de rechange.

Ce que nous avons entendu dire, c'est que les mesures de rechange qui ont donné des meilleurs résultats sont attribuables à ce que j'appelle le niveau du désespoir, et émanent de la communauté autochtone qui a mis en place des cercles de détermination de la peine, des policiers qui ont des programmes communautaires et des juges qui se sont engagés. Je ne vois pas comment cette mesure changera les choses si nous n'avons pas soit une stratégie totalement différente ou tout au moins des fonds à mettre entre les mains des provinces. Même 200 millions de dollars ne suffiront pas s'ils sont répartis dans tout le pays sur une période de cinq ans.

Voilà, j'ai dit ce que j'avais à dire et maintenant je me sens mieux.

M. Bala: Il y a beaucoup de vrai dans ce que vous venez de dire, comme dans vos interventions antérieures sur la réalité à laquelle le Canada doit faire face en ce qui concerne le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces quant au rôle législatif par rapport au pouvoir de dépenser. M. Waller a soulevé une foule de très bonnes questions. À mes yeux, toutefois, ce ne sont pas des questions qu'on peut régler par ce type de mesure législative. En examinant ce projet de loi, ce qu'il faudrait se demander ce n'est pas si cela constitue une solution au problème de la criminalité chez les jeunes dans notre pays, même si l'on améliore ainsi la sécurité de la société? Un bon nombre des facteurs dont a parlé M. Waller, dont certains interviennent au niveau prénatal et se poursuivent à l'étape de la garderie, à l'école et plus tard encore, ne concernent pas à mon sens le système de justice pénale pour les adolescents. Ils ont trait au moyen d'améliorer la sécurité pour la société. Quand on examine ce projet de loi, la question à se poser est celle-ci: Permet-il mieux que la loi actuelle de s'occuper des jeunes qui ont à faire à la police et aux tribunaux? À toutes fins utiles, est-il à ce

In Part I of the bill, the federal government has promised \$200 million to help with the implementation of the proposed legislation. I think that is an important part of it. It is a good question as to where we go now, and you will have to ask the minister and her officials whether, when and if the legislation is implemented, they will take away that money. There are some important messages in the proposed act for police, probation officers, communities and judges about the kinds of things they should be doing and about the direction in which they should be going. Does the proposed act do it all on its own? Absolutely not, but I think it has some important directions.

Senator Andreychuk: My point is that those policemen, those judges and those caseworkers know the messages that are in the act. They have not carried them out because they have no means to do so. I do not think they are people who want to sentence young people. I do not think they want them in the justice system.

Their hope is they might access a resource if the young offender to court. Judges say that young offenders have a hope of getting resources if the young offender is put in custody. It is desperation that has driven the YOA. What will this bill change? The admonitions? They know those lessons.

Mr. Bala: I do not think there are only admonitions. There is a view that this is just a message from Ottawa saying that you people who were administering the justice system have screwed it up and Ottawa will save you. In fact, people in the field are saying, "You are the ones who created this mess, and now you are making it worse for us."

I think there are some important signals there. Certainly, in my own province of Ontario, I am involved in an alternative measures program. In Kingston, one of the problems we have is that the rules from the provincial government are so tight about what cases can go to alternative measures that relatively few cases are going there. We could deal with a much broader range of cases.

I suggest in my brief that it would be preferable for the federal government to fight with the province and say, "Here is a list of offences that must go to alternative measures in certain circumstances." This bill does not do that. In my view, that would be desirable, and I mention it in my brief.

My sense is that in this constitutional and political environment, the federal government is not prepared to push the provinces that hard. Perhaps it should.

Mr. Hackler: I agree with Mr. Bala that you have to use the law constructively. I just do not think this is an illustration of it. I do not know how one really goes about it. I have seen tremendous flexibility in the various small courts I have visited particularly, and a lot of imagination. One of the suggestions I offered in British Columbia was to give the judges a \$5,000 slush fund, and have them account for it afterwards. That could be put in legislation. One illustration that came up involved a kid who needed to be assessed in southern British Columbia. He was from

point meilleur qu'il justifie l'énergie et les ressources nécessaires pour le mettre en oeuvre? À mon avis, oui.

Dans la Partie I du projet de loi, le gouvernement fédéral promet 200 millions de dollars pour contribuer à sa mise en oeuvre. Cela m'apparaît un élément important. Il y a lieu de se demander ce que nous faisons à partir de là, et vous devrez demander à la ministre et à ses hauts fonctionnaires s'ils vont retirer cet argent, une fois le projet de loi mis en oeuvre, s'il est adopté. Le projet de loi contient des messages importants pour la police, les agents de probation, les collectivités et les juges quant aux mesures et à l'orientation qu'ils devraient prendre. Le projet de loi couvre-t-il tout à lui tout seul? Absolument pas, mais je pense qu'il contient d'importantes orientations.

Le sénateur Andreychuk: Je veux dire que les policiers, les juges et les travailleurs sociaux comprennent les messages que contient la loi. Ils n'y ont pas donné suite, faute de moyens. Je ne pense pas que ce soit des gens qui veulent condamner les jeunes ni les voir dans le système de justice pénale.

Ils espèrent plutôt pouvoir avoir accès à une ressource si le jeune délinquant comparaît devant un tribunal. Les juges espèrent pouvoir obtenir des ressources si on met les jeunes contrevenants sous garde. C'est le désespoir qui a donné le jour à la Loi sur les jeunes contrevenants. Que changera ce projet de loi? Les avertissements? Ils ont tiré les enseignements de ces leçons.

M. Bala: Je ne pense pas qu'il n'y ait que les avertissements. Certains estiment qu'il s'agit d'un message d'Ottawa qui dit aux administrateurs du système de justice qu'ils ont tout bousillé et Ottawa va les sauver. En fait, les gens sur le terrain disent: «C'est vous qui avez causé tout ce gâchis et maintenant vous nous compliquez encore la tâche».

Je pense qu'il y a là des signaux importants. Certes, chez moi, en Ontario, je m'occupe d'un programme de mesures de rechange. À Kingston, l'un des problèmes auquel nous nous heurtons, c'est que les règles du gouvernement provincial définissant les cas auxquels nous pouvons appliquer des mesures de rechange sont si strictes que relativement peu de cas en bénéficient. Nous pourrions traiter une gamme beaucoup plus étendue de cas.

Je mentionne dans mon mémoire qu'il vaudrait mieux que le gouvernement fédéral tienne tête à la province et dise: «Voici la liste des infractions qui doivent donner lieu à des mesures de rechange dans certaines circonstances». Ce n'est pas ce que fait ce projet de loi. À mon avis, ce serait souhaitable, et je le dis d'ailleurs dans mon mémoire.

J'ai l'impression, étant donné la conjoncture politique et constitutionnelle, que le gouvernement fédéral n'a pas l'intention de pousser les provinces aussi loin. Il le devrait peut-être.

M. Hackler: Je reconnais avec M. Bala qu'il faut utiliser la loi de façon constructive. Je ne pense pas qu'on en ait ici un exemple. Je ne sais pas vraiment comment il faut s'y prendre. J'ai pu constater qu'on faisait preuve d'une extraordinaire souplesse dans les diverses petites cours que j'ai visitées, où on fait preuve de beaucoup d'imagination. Une des suggestions que j'ai faites en Colombie-Britannique consistait à accorder aux juges une petite caisse noire de 5 000 \$ et à leur demander de rendre compte de son utilisation après coup. On pourrait l'inscrire dans la loi. Dans

northern British Columbia. It would have cost hundreds of dollars to the youth to the assessment. The prison bus was not a good alternative. His grandmother would have driven him, if the judge could give her \$200.

I am suggesting that all judges should be given a slush fund and that they should account for it at the end of the year. Many of them are creative and have a lot of imagination. They depend on local networks, et cetera. How can you include in legislation something that gives elbow room to your judges? I see tremendous illustrations of effective work being done, especially in small communities.

Mr. Bala: Certainly, if Professor Hackler's point is that you trust judges before provincial governments, I would trust the youth court judges who work with young people before I would trust the Premier of Ontario in this area.

Senator Andreychuk: He has resigned; you do not have to trust him now.

Mr. Doob: There is a question as to how far the federal government can go. In the normal course of events, if there are 102,000 cases going into youth courts every year and a review of those cases indicates that somewhere between 30,000 and 50,000 need not go there, then keeping a huge number of cases out of the court does free up resources. What one needs then is to start off.

What does the bill do in order to do that? To respond to that question, I would like to give you two illustrations. The first illustration is that, as has been pointed out, there are no consequences for not doing this. Clause 6(1) states, in part, the following:

A police officer shall, before starting judicial proceedings...consider whether it would be sufficient...to take no further action...

The consequence of a police officer not warning a young person is that the judge will reprimand the police officer that the matter need not have come to court in the first place.

I have been talking to police departments. They are very interested that they now have that requirement. They are obedient to it, and they say, "It says that we ...shall," therefore we shall. We better get some structures in place in order to be able to do that effectively." Officers do believe that many of the things that they are taking to court should not be there. Clause 6(1) tells officers what they must do and gives them not only the requirement but a licence with their political masters to say that the law is now written to such an effect.

In terms of the administration of the law, clause 4(d) says that nothing in the bill precludes the use of extrajudicial measures when they have been previously used and when a young person has been previously found guilty. Though nothing precludes it does not mean you have to do it. On the other hand, there are

un cas, par exemple, un jeune devait faire l'objet d'une évaluation dans le sud de la Colombie-Britannique. Il venait du nord de la province. Cela aurait coûté des centaines de dollars pour que le jeune vienne subir son évaluation. La voiture cellulaire n'était pas une bonne solution de rechange. Sa grand-mère aurait pu l'amener en voiture, si le juge avait pu lui verser 200 \$.

Je propose que tous les juges disposent d'une petite caisse et qu'ils rendent compte de son utilisation à la fin de l'exercice. Un bon nombre d'entre eux sont innovateurs et ont beaucoup d'imagination. Ils dépendent de réseaux locaux et d'autres institutions. Comment inclure dans la loi une disposition qui donne une marge de manoeuvre aux juges? Je constate d'excellents exemples du bon travail qui se fait, surtout dans les petites localités.

M. Bala: Il est bien certain que si M. Hackler veut dire qu'on doit faire confiance aux juges d'abord et aux gouvernements provinciaux ensuite, pour ma part je ferais confiance aux juges des tribunaux pour adolescents qui travaillent avec ces derniers avant de faire confiance au premier ministre de l'Ontario pour ces questions.

Le sénateur Andreychuk: Il a démissionné; vous n'avez plus à lui faire confiance.

M. Doob: On peut se demander jusqu'où le gouvernement fédéral est prêt à aller. Normalement, si 102 000 cas aboutissent devant des tribunaux pour adolescents chaque année et qu'un examen de ces cas indique que de 30 000 à 50 000 ne devraient pas y aboutir, alors la déjudiciarisation d'un grand nombre de cas libérerait des ressources. Il faut donc s'y mettre.

Comment le projet de loi permet-il de le faire? Pour répondre à cette question, j'aimerais vous présenter deux exemples. Le premier, c'est que, comme on l'a signalé, cela n'entraîne aucune conséquence. Selon le paragraphe 6(1):

L'agent de police détermine s'il est préférable [...] plutôt que d'engager des poursuites [...] de ne prendre aucune mesure [...]

Si un agent de police ne donne pas d'avertissement à un jeune, le juge va réprimander l'agent de police et lui dire que l'affaire n'avait pas à aboutir devant la cour pour commencer.

Je me suis entretenu avec des services de police. Ils trouvent très intéressant le fait d'avoir maintenant cette exigence. Ils y tiennent, en affirmant: «La loi dit que c'est l'agent de police le détermine, par conséquent nous déterminons. Et nous avons intérêt à mettre en place des structures qui nous permettent de le faire efficacement.» Les agents de police pensent effectivement qu'un bon nombre des affaires qu'ils soumettent à la cour ne devraient pas y aboutir. Le paragraphe 6(1) dicte aux agents de police ce qu'ils doivent faire et constitue pour eux non seulement une obligation mais une autorisation face à leurs maîtres politiques de dire que la loi est maintenant rédigée dans ce but.

Pour ce qui est de l'administration de la loi, l'alinéa 4d) dispose que la présente loi n'a pas pour effet d'empêcher qu'on ait recours à des mesures extrajudiciaires à l'égard d'adolescents qui en ont déjà fait l'objet ou qui ont déjà été déclarés coupables d'une infraction. Bien que rien ne l'interdise, cela ne signifie pas

various regulations, which Mr. Bala has mentioned, that in Ontario now prelude that. Through this proposed legislation, the federal government is now saying this to police officers and others: "Look, there are things that you can do. Just because you have seen this kid before does not mean you cannot do those things." The question is not whether this is perfect, but whether it is better. The answer to that is quite clear.

Mr. Bala: If you are looking for specific suggestions around the issue of extrajudicial sanctions, section 6(2) of the act says that a judge may not review the decision of the police to not divert a young person or send them to extrajudicial sanctions. That could be amended to say that if the judge considers that a case should have been dealt with by extrajudicial sanctions, the judge may refer it there. Some judges interpret the YOA that way and did say that there were and still are inappropriate cases being sent to court where judges are saying, "We have the power to send that back for consideration."

Those trial decisions were overturned by the Supreme Court of Canada because of the way the Young Offenders Act is written. You could say that judges do have that power to review cases. That would be a much stronger statement than the present legislation.

Senator Nolin: Professor Doob, Mr. Charbonneau told us quite convincingly that clause 6(1), to which you just referred, will probably destroy with 10 years the various programs that were put in place in the Province of Quebec. What do you have to say about that?

Mr. Doob: I do not understand how any programs designed to keep youth out of court could possibly be undermined by this clause. It seems quite clear, in clause 4, which talks about the principles and objectives, clause 5, which talks about what they are designed to do and clause 6, and the set of choices that are there.

The idea that something will somehow preclude the use of extrajudicial measures is difficult to understand. I read that clause to say that police officers are supposed to be looking to see whether they are taking no further action or referring to a community group, program, agency in the community and so on. The idea that Quebec will somehow be forced to put something into the formal system is difficult to understand.

Senator Nolin: Do you work for the Department of Justice?

Mr. Doob: No, sir.

Senator Nolin: Did you work with the Department of Justice for either Bill C-68 or Bill C-63?

Mr. Doob: I was an occasional consultant from May 1998 until about March 1999.

Senator Grafstein: I am confused about clauses 4, 5, and 6(1). In my recent experience, because I have asked specifically these questions, the police, the Crown, and the judges do these things

qu'il faille y recourir. Par ailleurs, il existe divers règlements, M. Bala l'a mentionné, qui en Ontario l'interdisent. Par ce projet de loi, le gouvernement fédéral dit maintenant aux agents de police et à d'autres: «Écoutez, il y a des choses que vous pouvez faire. Ce n'est pas parce que vous avez déjà vu ce jeune ici que vous ne pouvez pas recourir à ces mesures.» La question n'est pas de savoir si c'est parfait, mais si c'est mieux. La réponse à cela est bien claire.

M. Bala: Si vous cherchez des suggestions précises concernant les mesures extrajudiciaires, le paragraphe 6(2) dispose qu'un juge ne peut pas renverser la décision de l'agent de police de ne pas recourir à des mesures extrajudiciaires à l'égard d'un adolescent non plus que de recourir dans son cas à des mesures extrajudiciaires. On pourrait amender cette disposition de manière que si le juge estime qu'un cas aurait dû faire l'objet de mesures extrajudiciaires, il peut intervenir en ce sens. Certains juges interprètent la Loi sur les jeunes contrevenants de cette façon et ont dit qu'il y avait et qu'il y a encore des cas qui aboutissent à tort devant la cour et où les juges disent: «Nous avons le pouvoir de demander un réexamen de l'affaire.»

Ces jugements ont été renversés par la Cour suprême du Canada en raison de la façon dont est rédigée la Loi sur les jeunes contrevenants. On pourrait dire que les juges ont bel et bien le pouvoir d'examiner les cas. Ce serait une affirmation beaucoup plus solide que ce que dispose la loi actuelle.

Le sénateur Nolin: Monsieur Doob, M. Charbonneau nous a dit de façon assez convaincante que le paragraphe 6(1), que vous venez tout juste de mentionner, va probablement anéantir d'ici 10 ans les divers programmes que le Québec a mis en place. Qu'en pensez-vous?

M. Doob: Je ne vois pas du tout comment un programme conçu pour que les jeunes contrevenants n'aient pas affaire à la cour puisse être miné par cette disposition. Cela semble bien clair, à l'article 4, qui traite des principes et des objectifs, à l'article 5, qui traite des résultats escomptés et à l'article 6, où l'on présente les choix possibles.

L'idée que quelque chose va de quelque manière empêcher le recours à des mesures extrajudiciaires est difficile à saisir. Pour moi cette disposition signifie que les agents de police sont censés déterminer s'ils ne vont prendre aucune mesure ou s'ils vont recourir à un groupe communautaire, à un programme, à une agence de la collectivité ou à autre chose. L'idée que le Québec va de quelque manière être contraint de faire appel au système officiel est difficile à comprendre.

Le sénateur Nolin: Travaillez-vous pour le ministère de la Justice?

M. Doob: Non, monsieur.

Le sénateur Nolin: Avez-vous travaillé au ministère de la Justice pour l'étude du projet de loi C-68 ou du projet de loi C-63?

M. Doob: J'ai à l'occasion agi à titre de conseiller de mai 1998 à mars 1999.

Le sénateur Grafstein: Je suis un peu confus en ce qui concerne les articles 4, 5 et le paragraphe 6(1). D'après ce que j'ai vu dernièrement, ayant précisément posé ces questions, la

today, in effect. A charge is brought, they will listen, and then normally what is done, to move it in an extrajudicial way, is to drop the charge and bring in an extrajudicial measure. The one that is used often, which is very effective, is bond recognizance. The court can say to someone whose charges have been dropped, as a condition of dropping the charges, that the child is being held to a recognizance, a contract or agreement.

I do not understand why you say that the existing system precludes creative extrajudicial measures. What this does is establish a statutory regime, according to the police, that requires them to take a number of complex and costly steps, whereas before they had discretion to deal with it. An officer from the police association said that to us. The police went on to say, further, that it reduces the effectiveness of confessions because now they are compelled to read the youth his or her rights, the 12 pages and so on. By criminalizing the preliminary process, the effectiveness of the police, the Crown and the judges to use extrajudicial measures is reduced.

That is part of the evidence we have heard. I am a little puzzled by your comments, Mr. Doob and Mr. Bala.

Mr. Hackler: I spend most of my career watching judges rather than watching what the law says. I believe that the main barrier has been the options. Everyone is eager and looking for options. If the judges have good options, and they find them in all sorts of places, they use them.

How can you reduce the number of cases you have to act on? About one third of our cases goes to court for administrative reasons. The people are in custody for administrative reasons. In France, that is not possible. If you do not obey the judge's wishes, that is not a crime. You have to do something else to commit a crime. When talking to French judges, I ask how they feel when the kids do not do what they tell them to. The judges say that maybe their ideas were not so good after all. There is a much different attitude there.

Our judges may not like that much, but judges are persuasive people. They can sell kids on a lot of things. The French judges use their powers of persuasion and rarely use the formal law. In order to reduce the number of kids in jail, you might take away the power to criminalize administrative decisions. However, I do not think that will happen.

Senator Grafstein: Mr. Hackler, I am trying to deal with this legislation. I understand the French and other European models. We have had some tertiary and secondary evidence about that. However, we are trying to come to grips with the model that the government has put before us. What are you saying about this model?

Mr. Hackler: I am saying the following: Could you change the law so that kids could not be sentenced to closed custody for not following administrative rules?

police, la Couronne et les juges prennent effectivement ce genre de mesures aujourd'hui. Une accusation est portée, on écoute et puis normalement ce qu'on fait, pour agir de façon extrajudiciaire, c'est de laisser tomber l'accusation et de recourir à une mesure extrajudiciaire. Celle qu'on emploie souvent, qui est très efficace, c'est le cautionnement. La cour peut dire à quelqu'un qu'on renoncera à porter des accusations dans la mesure où l'enfant est tenu de respecter un engagement, un contrat ou une entente.

Je ne comprends pas pourquoi vous dites que le système actuel empêche la prise de mesures extrajudiciaires innovatrices. Ce qu'on fait, c'est établir un régime législatif, selon la police, qui les oblige à prendre diverses mesures coûteuses et complexes, alors qu'auparavant elle avait le pouvoir de s'en occuper. C'est ce que nous a dit un agent de l'Association des policiers. Les policiers ont ajouté en outre que cela réduisait l'efficacité des aveux parce que maintenant ils sont tenus de lire à l'adolescent ou à l'adolescente la liste de ses droits qui peut s'étendre sur 12 pages et plus. Si l'on criminalise le processus préliminaire, l'efficacité du recours à des mesures extrajudiciaires par la police, la Couronne et les juges est réduite d'autant.

C'est ressorti du témoignage que nous avons entendu. Vos observations me laissent un peu perplexe, messieurs Doob et Bala.

M. Hackler: Je consacre la plus grande partie de ma vie professionnelle à surveiller ce que font les juges plutôt qu'à surveiller ce que dispose la loi. Je pense que le plus grand obstacle, ce sont les options. Tout le monde est sur la brèche et cherche des options. Si les juges ont de bonnes options, et ils en trouvent à toutes sortes d'endroits, ils s'en servent.

Comment peut-on réduire le nombre de cas dont on doit s'occuper? Le tiers environ de nos cas aboutissent à la cour pour des raisons administratives. Les gens sont en détention pour des raisons administratives. En France, c'est impossible. Si vous ne vous pliez pas aux souhaits du juge, ce n'est pas un crime. Il faut faire plus que ça pour commettre un crime. J'ai demandé à des juges français comment ils réagissaient quand les enfants ne faisaient pas ce qu'ils leur disaient de faire. Les juges ont répondu que peut-être que leurs idées n'étaient pas si bonnes que cela après tout. C'est une attitude tout à fait différente.

Nos juges n'aiment peut-être pas beaucoup cela, mais les juges sont des gens convaincants. Ils peuvent convaincre les enfants de beaucoup de choses. Les juges français usent de leur pouvoir de persuasion et recourent rarement à la loi telle quelle. Pour réduire le nombre de jeunes détenus, on pourrait retirer le pouvoir de criminaliser des décisions administratives. Cependant, je ne pense pas qu'on le fera.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Hackler, j'essaie de voir ce qu'il en est de la loi. Je comprends les modèles français et les autres modèles européens. Nous avons recueilli des témoignages secondaires et tertiaires à ce sujet. Toutefois, nous essayons de comprendre le modèle que nous soumet le gouvernement. Que pensez-vous de ce modèle?

M. Hackler: Je vous dis ceci: Pourriez-vous modifier la loi pour que les jeunes ne puissent être condamnés à la détention pour n'avoir pas respecté des règles administratives?

Mr. Bala: The concept is to deal outside the court with young people who commit less serious offences. There can be debate about what less serious offences are, but they would certainly include minor assaults that happen in schoolyards. For a long time, without any legislation, we were diverting many cases. The Juvenile Delinquents Act had no provision for this. The Young Offenders Act was intended to continue and encourage that. As Professor Waller pointed out, section 4 of the Young Offenders Act resulted, in some contexts, particularly initially, in net widening, so that cases that in the past were dealt with informally were sent to alternative measures and new cases that were in the courts were being sent elsewhere.

Clauses 4 to 11 of the proposed youth criminal justice act are intended to push some of the cases that are now being dealt with in the courts into a less formal, more expeditious, more community-based method of disposition. These methods are often very effective and are relatively fast.

Senator Grafstein: I agree with everything you are saying, but that is not the question. The question is: Will this act stultify the existing practice in terms of giving maximum discretion to the three levels of officials and create a regulatory process that inhibits the discretion in the hands of the courts, the police and the social workers to move to measures that are focused on the child?

Mr. Bala: On the pre-court side, it will certainly not inhibit anything. There is more in this legislation for pre-court diversion than there is in the present legislation. On the other hand, the problem is that it is all rhetorical, in a sense, and discretionary. Many police forces do want to make greater use of police officers on the street, and many police chiefs recognize the value of this. However, in some provinces, most notably Ontario, the government issues policy saying that many of the cases that the police would like to send to pre-court diversion cannot be so diverted and that if they are and there are problems the police will be held accountable.

Mr. Doob: As Professor Bala pointed out, the important thing is that what the police officers are doing now they can continue doing. They are given a set of choices. Some of them are more formal, but they can still do exactly what they were doing before. They are given more legal justification for doing that. When they read, as they have, that they must consider this, they say that they will consider it.

At the moment, if a police officer, after reaching an agreement, simply sends home a minor offender who has been previously found guilty, that might be seen as inappropriate. This bill gives comfort to that police officer by saying that the fact that the young offender has been previously found guilty of an offence is not a bar. It is not as strong as some of us may want in terms of more

M. Bala: Le principe consiste à s'occuper hors cour de jeunes qui ont commis des délits mineurs. On peut débattre de la question de savoir ce qu'est un délit mineur, mais on pourrait certainement y inclure des choses comme les voies de fait dans les cours d'école. Pendant longtemps, sans la moindre loi, nous traitions un bon nombre de ces cas hors cour. La Loi sur les jeunes délinquants ne contenait pas de disposition à ce sujet. La Loi sur les jeunes contrevenants visait à maintenir et à encourager cette pratique. Comme l'a dit M. Waller, l'article 4 de la Loi sur les jeunes contrevenants a eu pour effet, dans certains contextes, surtout au début, d'élargir le filet, si bien que des cas qui dans le passé étaient traités hors cour ont fait l'objet de mesures de rechange, et de nouveaux cas dont les cours avaient été saisis ont été renvoyés ailleurs.

Les articles 4 à 11 du projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents visent à faire en sorte que certains des cas qui aboutissent maintenant devant les tribunaux soient traités de façon moins formelle, plus expéditive, par le recours à des options plus communautaires. Ces méthodes sont souvent très efficaces et relativement rapides.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord sur tout ce que vous dites, mais là n'est pas la question. La question c'est: Est-ce que cette loi ne va pas affaiblir la pratique actuelle qui consiste à donner le plus grand pouvoir discrétionnaire possible aux trois ordres d'intervenants et créer un processus réglementaire qui privera les tribunaux, la police et les travailleurs sociaux du pouvoir discrétionnaire qu'ils ont de recourir à des mesures qui visent d'abord à aider l'enfant?

M. Bala: Avant les audiences à la cour, ça n'empêchera certainement rien du tout. Cette mesure législative est plus généreuse que la loi actuelle en ce qui concerne les recours à des mesures extrajudiciaires avant les audiences devant la cour. Par ailleurs, le problème tient au fait que tout est théorique, d'une certaine manière, et discrétionnaire. De nombreux corps policiers veulent effectivement faire davantage appel aux agents de police dans la rue, et de nombreux chefs de police en reconnaissent l'avantage. Cependant, dans certaines provinces, surtout en Ontario, le gouvernement s'est donné une politique qui fait que dans de nombreux cas où la police souhaiterait recourir à des mesures extrajudiciaires avant toute audience devant la cour, elle ne peut pas le faire, et si elle le fait et qu'il se pose des problèmes, elle devra en répondre.

M. Doob: Comme l'a dit M. Bala, l'important c'est que les agents de police puissent continuer de faire ce qu'ils font maintenant. On leur présente un ensemble de possibilités. Certaines sont plus formelles, mais ils peuvent encore faire exactement ce qu'ils faisaient auparavant. On leur donne encore plus de justification juridique de le faire. Quand ils comprennent, comme ils l'ont fait, qu'ils doivent déterminer ce qu'il est préférable de faire, ils disent qu'ils vont le déterminer.

À l'heure actuelle, si un agent de police, après avoir conclu une entente, renvoie simplement chez lui un délinquant mineur qui a déjà été reconnu coupable d'un délit, cela pourrait paraître inconvenant. Ce projet de loi rassure l'agent de police en lui indiquant qu'il peut effectivement agir ainsi même si le jeune contrevenant a déjà été reconnu coupable d'une infraction. Ce

formal assurance. The question is whether it is worse. I cannot imagine that more cases will come in. I am reasonably confident that some of the new ones will be diverted to the various new options. It is really that there are additional ones.

Senator Grafstein: Mr. Doob, I have constitutional concerns about clause 61 and you have deep policy concerns about it. Clause 61 allows the lieutenant governor in council to fix an age between 14 to 16 for the purpose of presumptive offences.

Mr. Doob: I am not in favour of a presumptive adult sentence in any case.

Senator Grafstein: You say something stronger than that in your brief. You say that the provision for presumptive adult sentences is unnecessary and unprincipled.

Mr. Doob: Yes. I think it is unprincipled because it seems to me that just because a youth has committed a serious offence and, in this case, has been found guilty of a serious offence, that does not in any way make that youth presumptively an adult. At the same time, adult sentences have been with us since 1908, and obviously even before that since there was previously no special legislation for youth. We have always had the possibility of dealing with youth as adults.

Unlike Professor Bala, I like the test that says that an adult sentence is to be given only when a youth sentence would not have sufficient length. It focuses on that.

Getting back to your point, I find the idea that someone is presumptively to be dealt with as an adult —

Senator Grafstein: That is what the clause says.

Mr. Doob: I know it does, and I was equally not in favour of it in 1995-1996.

Senator Grafstein: Welcome to the minority.

Mr. Doob: I think it is bad legislation. As I said, no legislation that is this complex will be liked by everyone. The reason that that clause does not make me believe that the whole bill should not be enacted is that I see the impact of that as relatively minor.

Senator Grafstein: Your testimony is pretty clear. There are some parts of this you like very much, there are some parts you do not like very much, but on the whole you like the legislation. I understand that. I am trying to focus on one or two things that strike me as being not only unconstitutional but, as you say, unprincipled. You put it better than I have.

Do the other three of you share Professor Doob's concern about that clause?

n'est peut-être pas une assurance aussi formelle que certains d'entre nous le souhaiteraient. L'essentiel est de savoir si c'est pire qu'avant. Je ne pense pas du tout qu'il y aura davantage de cas. J'ai assez confiance que certains des nouveaux cas seront traités hors cour grâce aux diverses nouvelles options. Il y en a effectivement d'autres.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Doob, l'article 61 me préoccupe d'un point de vue constitutionnel et vous vous en inquiétez sérieusement du point de vue administratif. L'article 61 permet au lieutenant-gouverneur en conseil de fixer un âge de plus de 14 mais d'au plus 16 ans pour l'application des dispositions relatives aux infractions désignées.

M. Doob: Je m'oppose dans tous les cas à l'assujettissement à la peine applicable aux adultes.

Le sénateur Grafstein: Vous le dites avec encore plus de fermeté dans votre mémoire. Vous dites que la disposition sur l'assujettissement à la peine applicable aux adultes est inutile et fait fi des principes.

M. Doob: Oui. Je pense que c'est faire fi des principes parce qu'il me semble que ce n'est pas parce qu'un jeune a déjà commis un délit grave pour lequel il a été reconnu coupable qu'il doit être assujéti à la peine applicable aux adultes. Du reste, les peines applicables aux adultes existent depuis 1908 et manifestement depuis plus longtemps encore puisqu'il n'y avait pas auparavant de loi spéciale visant les jeunes. Nous avons toujours eu la possibilité de traiter les jeunes comme des adultes.

Contrairement à M. Bala, j'aime bien cette condition qui fait qu'une sentence applicable aux adultes ne puisse être prononcée que lorsqu'une sentence applicable aux jeunes ne serait pas suffisamment longue. C'est ce principe qui prévaut.

Pour revenir à ce que vous disiez, je trouve que l'idée que quelqu'un soit assujéti à une peine applicable aux adultes...

Le sénateur Grafstein: C'est ce que dispose cet article du projet de loi.

M. Doob: Je le sais, et je m'y opposais aussi en 1995-1996.

Le sénateur Grafstein: Bienvenue dans le camp des minoritaires.

M. Doob: Je pense que c'est une mauvaise disposition. Comme je l'ai dit, une loi aussi complexe ne sera jamais acceptée par tous. La raison pour laquelle cette disposition ne m'incite pas à croire qu'il faudrait renoncer à tout le projet de loi, c'est que cela aura un impact relativement mineur.

Le sénateur Grafstein: Votre témoignage est bien clair. Il y a dans ce projet de loi des parties que vous aimez beaucoup, d'autres que vous n'aimez pas beaucoup, mais dans l'ensemble le projet de loi vous plaît assez. Je comprends cela. J'essaie de me concentrer sur un ou deux éléments qui me semblent non seulement contraire à la Constitution mais qui, comme vous le dites, font fi de certains principes. Vous l'avez dit encore mieux que moi.

Est-ce que les trois autres témoins partagent les inquiétudes de M. Doob au sujet de cette disposition?

Mr. Bala: Yes, and you are identifying that there will presumably be Charter-based challenges to this. In interpreting the Young Offenders Act and the Charter, at this point the courts have said that in a federal system one can have some degree of variation between provinces.

Senator Grafstein: No, that is what we have been told by officials. That is not what the cases say.

Mr. Bala: Senator Beaudoin undoubtedly has more knowledge on this than I, but we have had cases dealing specifically with section 4 of the Young Offenders Act in which the courts have said that, in a federal system, giving provinces a degree of authority to have interprovincial difference in how the administration of justice is implemented is acceptable and not a violation of section 15.

Now, in my view, clause 61 goes beyond anything that we now have and certainly will be more problematic and undoubtedly will, at the very least, invite Charter challenges, and, in this context, ones that may well be successful.

Senator Grafstein: Let me narrow it down to save some time. I believe there is a Charter challenge, and I also believe there is a clauses 91 and 92 challenge, which is different from the officials, because while the administration of justice can be varied, the principles of criminal justice cannot vary across the country.

The Deputy Chairman: That is a fascinating discussion. The only thing we have so far is two cases in the Supreme Court.

Senator Grafstein: It is my duty, Mr. Chairman, to see if I can distinguish those cases. Having said that, I am not asking constitutional opinions here because they are not presenting themselves as constitutionalists. I am looking for agreement or disagreement about the underlying policy, from a Canadian perspective, of reducing the age, in the hands of the lieutenant governor in council of each province, from 16 to 14, as we have been told, would be a benefit to improving the criminal justice system as it applies to youth. That is what we have been told. That is the rationale.

Mr. Hackler: Senator, we agree on lots of things. I see no advantage to moving the age down to 14.

Senator Grafstein: Or giving the discretion to the lieutenant governors?

Mr. Hackler: I see no advantage.

Mr. Waller: I share your concerns and those of the other professors. The more appropriate way to fix this legislation is to go along with what the Minister of Justice said before this committee, which is both in the preamble and in the principles.

Senator Grafstein: That is not my question.

Mr. Waller: If I can finish, the issue is not individual opinions about principle. Canada has ratified the UN Convention on the Rights of the Child so it should make sure that it conforms. I think a lot of the problems with this legislation, including the ones to which you refer, can be fixed by making it explicit under the

M. Bala: Oui, et on peut prévoir qu'il y aura des contestations relatives à la Charte des droits. En interprétant la Loi sur les jeunes contrevenants et la Charte, jusqu'à maintenant les tribunaux ont jugé que dans un régime fédéral, il peut y avoir des variations entre les provinces.

Le sénateur Grafstein: Non, c'est ce que nous ont dit des hauts fonctionnaires. Ce n'est pas ce qui est dit dans les arrêts.

M. Bala: Le sénateur Beaudoin s'y connaît certainement mieux que moi, mais nous avons eu des cas portant spécifiquement sur l'article 4 de la Loi sur les jeunes contrevenants et où les tribunaux ont dit que dans un régime fédéral, le fait de donner à certaines provinces des pouvoirs pour administrer la justice autrement que dans les autres provinces était acceptable et n'allait pas à l'encontre de l'article 15.

Or, à mon avis, l'article 61 va au-delà de ce qui existe maintenant et s'avérera certainement plus problématique et va à tout le moins certainement susciter des contestations en vertu de la Charte et, dans ce contexte, les auteurs des contestations pourraient bien l'emporter.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de résumer pour gagner du temps. Je crois qu'il y a une contestation judiciaire en vertu de la Charte, et je crois aussi qu'il y a une contestation en vertu des articles 91 et 92, ce qui est différent de ce que disent les hauts fonctionnaires, parce que bien que l'administration de la justice puisse varier, les principes de justice pénale ne peuvent pas eux varier selon les régions.

Le vice-président: C'est une excellente discussion. Pour l'instant il n'y a que deux cas devant la Cour suprême.

Le sénateur Grafstein: J'ai le devoir, monsieur le président, de voir si je peux cerner ces cas. Cela dit, je ne demande pas d'avis constitutionnels puisque les témoins ne prétendent pas être des constitutionnalistes. J'essaie de voir si on peut s'entendre ou non sur la politique sous-jacente, d'un point de vue canadien, qui consiste à réduire l'âge, selon le pouvoir discrétionnaire du lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province, pour qu'il passe de 16 à 14 ans, comme on nous l'a dit, donc de savoir si cela améliorerait le système de justice pénale pour les jeunes. C'est ce qu'on nous a dit. C'est l'argument invoqué.

M. Hackler: Sénateur, nous sommes d'accord sur beaucoup de choses. Je ne vois aucun avantage à réduire cet âge à 14 ans.

Le sénateur Grafstein: Ni à donner un pouvoir discrétionnaire aux lieutenants-gouverneurs?

M. Hackler: Aucun avantage.

M. Waller: Je partage vos inquiétudes comme celles des autres professeurs. Le meilleur moyen de corriger cette mesure législative, c'est de s'en tenir à ce que la ministre de la Justice a dit devant le comité, et qui se trouve et dans le préambule et dans les principes.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas là la question que je pose.

M. Waller: Si vous le permettez, il ne s'agit pas ici d'opinions individuelles sur des questions de principe. Le Canada a ratifié la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, alors il faut s'assurer que le projet de loi y est conforme. Je pense que beaucoup des problèmes que pose cette mesure législative,

principles that it must conform to the UN convention, and then allowing the lawyers to fight all the way up to the Supreme Court. We will then find out if these sorts of provisions are acceptable in the variations between provinces.

Senator Grafstein: Let me state it again. I am not asking you whether it conforms to the UN convention. I am not asking you whether it is a Charter standard. I am not asking you whether it applies to the question of federal power in the criminal context. That is not my question, and that has not been the rationale of the minister for this provision. The rationale for the minister for this provision is to say that this will improve the young offenders criminal justice system. We will improve the system by reducing the age, under clause 1, from 16 to 14, and by delegating that power to each lieutenant governor — that is what she is saying. She will come back and dispute this, perhaps, but that is the way I read her.

My question to you, as criminologists and sociologists, is this: Is that correct or not?

Mr. Bala: One of the concerns I have with the way that provision is written is that it is intended to allow provinces to raise the age of presumption from 14 to 16. My understanding is that there is some discussion, for example, in Quebec that they would do that. If you redraft that provision, I would not like to see that every province is at 14 and that no one can do anything about it. It is better to have it as at present, that is, to have the presumption at 16 and not at 14.

Senator Grafstein: Try to focus for me, if you will. I do not want to give evidence here myself, and I do not want to lead you. My question is this: Does this provision improve the criminal justice system as it applies to youth or not? There will be a variation; we have heard concerns about that. That is my question.

Again, I look at the remarks of Professor Doob who says that this is unnecessary and unprincipled because I assume that you concluded, Professor Doob, that it will do nothing to improve the system.

Mr. Doob: I think that presumptions generally do nothing to improve the system.

Senator Grafstein: That is my question to you, Professor Waller.

Mr. Waller: Obviously, I do not think it improves anything; however, my reason for saying that is not my individual personal opinion, it is my professional opinion on the UN Convention on the Rights of the Child, which is what I think we should be using.

Mr. Hackler: The European systems do not find it particularly effective to throw kids into the adult court. An adult court judge has no particular knowledge over a youth court judge. In Germany, they treat people under 20 differently from those who

notamment ceux que vous avez mentionnés, peuvent être réglés en précisant dans la rubrique des principes qu'elle doit être conforme à la Convention des Nations Unies, puis en permettant aux avocats de mener des contestations jusqu'à la Cour suprême. Nous verrons alors si ces dispositions sont acceptables étant donné les variations entre les provinces.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de me répéter. Je ne vous demande pas si cette disposition est conforme à la Convention des Nations Unies, ou aux normes de la Charte, ou encore si elle porte sur les pouvoirs fédéraux en matière pénale. Telle n'est pas ma question, et d'ailleurs tels ne sont pas les motifs invoqués par la ministre pour insérer cet article dans la loi. La ministre affirme que la disposition améliorera le système de justice pénale pour les adolescents, en réduisant l'âge pour certaines infractions de 16 à 14 ans, tel qu'indiqué à l'article 1, et en déléguant le pouvoir relatif à cette question à chacun des lieutenants-gouverneurs. Voilà ce qu'elle dit. Lorsqu'elle reviendra, elle contestera peut-être mon interprétation, mais je la maintiens.

La question que je vous pose, à vous qui êtes criminologues et sociologues, est donc la suivante: Est-ce une bonne chose?

M. Bala: Pour ma part, ce qui me préoccupe dans le libellé actuel de la disposition, c'est qu'il permet aux provinces de faire passer l'âge de 14 ans à 16 ans dans le cas d'une infraction désignée. Je crois d'ailleurs savoir qu'au Québec, on envisage de le faire. Si toutefois on modifiait le libellé de l'article, je ne voudrais pas que chacune des provinces soit obligée de s'en tenir à un âge seuil de 14 ans sans le moindre recours. Il me paraît préférable de conserver le seuil actuel de 16 ans pour les infractions désignées plutôt que celui de 14 ans proposé dans le projet de loi.

Le sénateur Grafstein: S'il vous plaît, essayez de me donner une réponse précise. Je ne tiens pas à faire moi-même un exposé ici à votre place, ni à vous poser des questions tendancieuses. Ma question est la suivante: cette disposition améliore-t-elle ou non le système de justice pénale pour les adolescents? Il y aura une variation et à cause de cela, certains nous ont fait part de leurs inquiétudes. Telle est ma question.

Si je me reporte à vos observations, professeur Doob, d'après lesquelles cette disposition est inutile et fait fi des principes, j'en conclus que d'après vous elle n'améliorera en rien le système de justice.

M. Doob: À mon avis, les infractions désignées n'améliorent en rien le système de justice.

Le sénateur Grafstein: C'est la question que je vous pose à vous aussi, professeur Waller.

M. Waller: Je pense effectivement que cet article n'améliore rien. Ici ce n'est pas un avis personnel que je vous donne mais bien professionnel et fondé sur la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui est d'ailleurs la norme que nous devrions utiliser.

M. Hackler: En Europe, on estime qu'il n'est pas vraiment efficace de transférer les adolescents devant les tribunaux pour adultes. Un juge de tribunal pour adultes n'a aucune préséance sur un juge de tribunal pour adolescents. En Allemagne, les jeunes de

are 22. In a sense, we have not found any advantage in moving these cases into adult court.

The Deputy Chairman: Are you of that same opinion, Professor Bala?

Mr. Bala: Virtually every country in the world with a youth justice system has some provision for dealing with the most serious cases, and there is a variation on how those are defined, in a way that is somewhat different. In this country, we have seen 17 year olds who have committed horrendous murders and who seem to have a poor prognosis for rehabilitation for whom the 10-year sentence in the young offender system is not appropriate. When you ask if this legislation is improving the administration of justice, we have to take the context of clause 61 in the entire context of the new proposed act. In some ways, the bill has a better scheme for dealing with adult sentences, a better safety valve, than the present legislation by providing for a post-conviction, post-adjudication model. That is an improvement over the present model. Right now, the transfer process is a pre-adjudication model. It delays the process, requires judges to make a decision without knowing all the facts and is inefficient and unfair; hence, there is some improvement. Lowering of that presumption, however, is the problematic part.

Senator Joyal: Mr. Bala, you mentioned that variation of age from province to province might exacerbate the differences and could lead to Charter challenges on the issue of age. Please explain.

Mr. Bala: As Senator Beaudoin pointed out, there has been some jurisprudence from the Supreme Court of Canada largely dealing with young offender cases that have said that provinces can have variations in how they administer justice. The problem with clause 61 is not simply the variation in the administration of justice but in effect that a young person in Quebec, where they will choose 16 as the age, will presumptively, or perhaps not at all, face the possibility of an adult sentence whereas a young person committing the same offence under the same circumstances in Ontario will have the presumption that he or she will be facing an adult sentence.

These are the most serious decisions under the proposed act. It is interesting when you look at what the Supreme Court has said about allowing interprovincial variation that it has been largely in the context of less serious offences. This is the most serious decision that can be made about an individual under the age of 18. The proposed legislation gives tremendous discretion to territorial and provincial governments to have variation as between provinces. That will lead to the argument that there is discrimination based on geography between provinces. In turn, that will invite section 15 challenges, presumably from the provinces that have the higher age. Offenders will then ask this question: Why am I being treated differently from provinces that have the lower age?

20 ans ne sont pas traités de la même façon que ceux de 22 ans. Nous n'avons découvert aucun avantage au transfert de ce genre de cause devant les tribunaux pour adultes.

Le vice-président: Êtes-vous du même avis, professeur Bala?

M. Bala: Dans presque tous les pays au monde dotés d'un système de justice pour les jeunes, on dispose d'un mécanisme quelconque conçu expressément pour traiter les cas les plus graves, et ces dispositions varient et ne sont pas toujours définies de la même façon. Dans notre pays, de jeunes de 17 ans commettent parfois des meurtres atroces et semblent n'avoir que de très faibles possibilités de réinsertion sociale; dans de tels cas, une peine de 10 ans selon le régime pour jeunes contrevenants ne convient pas. En conséquence, lorsqu'on demande si le projet de loi va améliorer l'administration de la justice, il faut garder à l'esprit le contexte de l'article 61 dans l'ensemble du projet de loi. À certains égards, le projet de loi prévoit des mécanismes supérieurs de mise en oeuvre dans le cas des peines prononcées devant le tribunal pour adultes, de meilleures soupapes de sûreté que la loi actuelle, en se fondant sur un modèle d'intervention postérieure au jugement et au prononcé de la sentence. C'est une amélioration par rapport au modèle actuel, en vertu duquel le transfert devant les tribunaux pour adultes précède le jugement. Cela retarde le processus et exige du juge qu'il se prononce sans connaître tous les faits, et il est inefficace et injuste. Par conséquent, ce qui est proposé est à certains égards une amélioration. Cela dit, l'abaissement de l'âge dans le cas des infractions désignées demeure problématique.

Le sénateur Joyal: Monsieur Bala, vous avez parlé d'une variation d'une province à l'autre dans l'âge seuil, qui risque d'exacerber les différences et pourrait mener à des contestations en vertu de la Charte. Pouvez-vous vous expliquer là-dessus.

M. Bala: Ainsi que le précisait le sénateur Beaudoin, dans certains arrêts de la Cour suprême du Canada traitant surtout de jeunes contrevenants, les provinces peuvent administrer la justice d'une manière qui crée des variations. Le problème que présente l'article 61 ne tient pas seulement au fait qu'il y a une variation dans l'administration de la justice mais aussi qu'un adolescent jugé au Québec, où on va choisir l'âge seuil de 16 ans, ne sera peut-être pas transféré devant un tribunal pour adultes. En revanche, en Ontario, un jeune ayant commis le même délit dans les mêmes circonstances le sera et recevra donc une peine d'adulte.

Il s'agit donc des dispositions portant le plus à conséquence dans le projet de loi. Ici, il est intéressant de noter que dans les causes où la Cour suprême a accepté certaines variations provinciales dans l'administration de la justice, c'était toujours par rapport à des infractions moins graves. Il est question ici de la mesure la plus grave qu'on peut prendre à l'égard d'un jeune de moins de 18 ans. Le projet de loi donne énormément de latitude aux gouvernements territoriaux et provinciaux en matière d'administration de la justice, c'est-à-dire qu'il permet des variations selon les provinces. Cela prêterait le flanc à l'argument voulant qu'il y ait discrimination fondée sur la géographie d'une province à l'autre. Cela ouvrira ensuite la porte à des contestations fondées sur l'article 15 de la Charte, vraisemblablement de la part des

The Deputy Chairman: The two cases to which I referred are *Furtney* and *Sheldon S.* They may be challenged, because it is not exactly the same thing, but the question is whether it is interparliamentary or what we call an oblique delegation. It is a fascinating problem, but I do not think we will settle it tonight.

Thank you, witnesses.

[Translation]

We can move immediately to the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse [Commission on human rights and rights of young people]. With us this evening are Ms Athanasia Bitzakidis and Ms Claire Bernard. Please proceed with your presentation, and later we will have a question period.

Ms Athanasia Bitzakidis, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse: First of all, I would like to thank you for your invitation to appear before the committee. I am a lawyer with the Legal Services of the commission, and I am responsible for the commission's intervention in the reference by the Government of Quebec on this matter.

The Deputy Chairman: Are you speaking on behalf of the Government of Quebec?

Ms Bitzakidis: No, I am speaking on behalf of the Commission on human rights and rights of young people.

The Deputy Chairman: I see.

Ms Bitzakidis: The commission has asked to intervene in the reference. My colleague Claire Bernard is a research lawyer. She is one of the authors of the paper you received for our presentation this evening.

My comments will be brief. I will mention why it is important for the commission to get involved. I will also raise a few points in the bill that we find problematic at first glance. My colleague will comment on the commission's main concern, that is whether or not the rights of children recognized by the Charter and international conventions are respected in Bill C-7.

The commission has an interest and a role regarding Bill C-7 because of its mission as stated in section 57 of the Quebec Charter and in section 23 of the Youth Protection Act.

Essentially, our mission is to ensure that children's interests are protected and their rights respected, to promote respect for children's rights under the Youth Protection Act and the current Young Offenders Act, to investigate when there are grounds to believe that their rights have been violated, to take legal actions and to make recommendations to the ministry, and to do studies on the subject.

provinces qui auront adopté l'âge seuil plus élevé. Les contrevenants demanderont pourquoi ils sont traités différemment de ceux vivant dans les provinces où l'âge seuil est plus bas.

Le vice-président: Les deux causes que j'ai mentionnées sont *Furtney* et *Sheldon S.* Il se peut qu'elles fassent l'objet de contestations, bien qu'il ne s'agisse pas tout à fait des mêmes choses, mais quoi qu'il en soit, il s'agit de voir s'il y a un aspect interparlementaire ici ou ce qu'on appelle une délégation indirecte. C'est une question fascinante, je ne pense pas que nous allons la régler ce soir.

Merci à nos témoins.

[Français]

Nous pouvons enchaîner immédiatement avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Comparaisent devant nous ce soir Mme Athanasia Bitzakidis et Mme Claire Bernard. Vous pouvez faire votre exposé et ensuite, on procédera à la période des questions.

Mme Athanasia Bitzakidis, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse: Tout d'abord, j'aimerais vous remercier de votre invitation à comparaître devant votre comité. Je suis avocate au contentieux de la Commission et je suis chargée du dossier d'intervention de la Commission dans le renvoi formulé par le gouvernement du Québec dans cette affaire.

Le vice-président: Vous parlez au nom du gouvernement du Québec?

Mme Bitzakidis: Non, au nom la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Le vice-président: D'accord.

Mme Bitzakidis: La Commission a formulé une intervention pour participer au renvoi. Ma collègue Claire Bernard est avocate à la recherche. Elle est l'un des auteurs du document qui vous a été remis en vue de la présentation de ce soir.

Ma présentation sera brève. Je ferai valoir la raison pour laquelle il est important pour la Commission de s'impliquer. Je soulèverai aussi quelques points dans le texte de loi qui, à première vue, nous semblent problématiques. Ma collègue enchaînera sur la principale préoccupation de la Commission, celle de savoir si les droits des enfants reconnus par la Charte et les conventions internationales sont respectés dans le projet de loi C-7.

Pour ce qui est de l'intérêt et du rôle de la Commission relativement au projet de loi C-7, la Commission a un intérêt dans la présente affaire, compte tenu de sa mission en vertu de l'article 57 de la charte québécoise et en vertu de l'article 23 la Loi sur la protection de la jeunesse.

En substance, sa mission vise à veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect de ses droits, assurer la promotion et le respect des droits de l'enfant dans le cadre de la Loi sur la protection de la jeunesse et de l'actuelle Loi sur les jeunes contrevenants, enquêter lorsqu'il y a des raisons de croire qu'il y a des lésions de droit, prendre des moyens légaux et faire des recommandations au Ministère ainsi que des études sur le sujet.

In addition to carrying out its mission, the Commission on human rights and young people's rights thinks it is a good idea to share its expertise. The commission has expertise on international law, because of the reports and studies that it is required to prepare, and because of its participation in the implementation of international conventions.

The commission also has some knowledge of the youth network, as regards protection and delinquency, and the Commission has knowledge of the rights protected by the Quebec Charter, which has a quasi-constitutional status. We also talk about economic and social rights, and section 39, which acknowledges children's right to protection and security.

Sections 1 to 9.1 of the Quebec Charter set out the fundamental rights, including the right to privacy, and judicial rights, in sections 23 to 38: the right to be assisted by a lawyer and the right to a full and complete defence.

The commission's main concern about Bill C-7 is to ensure that the interest of children remain the focal point of any decision regarding them. In so doing, the commission does not deny the importance of protecting society, but the main concern is to maintain a balance between protecting society and defending the interests and needs of children, and also to retain a system based on rehabilitation rather than correction.

I am going to refer briefly to certain clauses of the bill which, in our view, threaten this balance between the protection of society and the interests of children. We think the bill focuses on the crime, that even more than in the current legislation, it creates a bigger gap between a minor crime and a serious crime.

The decisions made regarding children will often be based on this, and their interests and needs are disregarded and the focus is rather on the crime committed. This can be seen in the contradictions contained in the objectives set out in the bill.

First of all, the preamble refers to the interest of the child at the outset, unlike Bill C-3, where the interest of the child ranked third. That is true, but preambles do not carry that much weight in the interpretation of laws. They are considered secondary, and cannot be used to determine the legislator's intention where there are problems of interpretation.

In addition, the preamble is contradicted by the statements of principle scattered throughout various clauses of the bill. I am referring to clauses 4 and 10 of Bill C-7 regarding extrajudicial measures, for example. The objective conveyed by these measures is to deal with non-violent crimes. Here again there is a reference to the crime in order to determine a measure, and consequently, the concept of the child's interest and needs, which should be the first priority, is lost.

En plus d'accomplir sa mission, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse juge utile de faire partager son expertise. La Commission a une expertise au niveau du droit international, compte tenu des rapports et des études qu'elle a à faire et de sa participation à la mise en oeuvre des conventions internationales.

La Commission a également une connaissance du Réseau-jeunesse, que ce soit au niveau de la protection ou de la délinquance, et la Commission a une connaissance des droits protégés par la charte québécoise qui a un statut quasi constitutionnel. On parle aussi de droits économiques et sociaux, et de l'article 39 qui reconnaît le droit de l'enfant à la protection et à la sécurité.

Dans la charte québécoise, aux articles 1 à 9.1, on retrouve les droits fondamentaux, entre autres le droit à la vie privée, et les droits judiciaires que l'on retrouve aux articles 23 à 38: le droit d'être assisté par un avocat et le droit à une défense pleine et entière.

La principale préoccupation de la Commission, par rapport au projet de loi C-7, est de s'assurer que l'intérêt et les besoins de l'enfant demeurent au centre de toute décision qui est prise à son égard. Ce faisant, la Commission ne nie pas l'importance de la protection de la société, mais la principale préoccupation est de maintenir un équilibre entre la protection de la société et l'intérêt et les besoins de l'enfant et, également, conserver un système axé sur la réadaptation plutôt que sur la correction.

Je vais vous faire part brièvement de certaines sections de la loi qui, selon nous, menacent cet équilibre entre la protection de la société et l'intérêt de l'enfant. Il nous semble que la loi met maintenant l'accent sur le délit, c'est-à-dire qu'on crée un fossé encore plus grand que dans la loi actuelle entre un délit mineur et ce qui serait considéré un délit grave.

Les décisions concernant l'enfant vont souvent se prendre en fonction de cela, et on passe par dessus la notion d'intérêt et de besoin de l'enfant pour mettre l'accent sur le crime ou le délit qu'il a commis. Cela s'illustre par des contradictions dans les objectifs énoncés par le législateur.

Tout d'abord, le préambule fait mention de l'intérêt de l'enfant qui se retrouve au premier rang, contrairement au projet de loi C-3 où l'intérêt de l'enfant était au troisième rang. Soit, mais un préambule, en matière d'interprétation des lois, cela vaut ce que cela vaut. C'est accessoire et cela ne peut servir à établir l'intention du législateur lorsqu'il y a des problèmes d'interprétation.

De plus, le préambule est contredit par des déclarations de principe qu'on retrouve un peu partout dans des sections particulières de la loi. Pour n'en nommer que quelques-unes, en ce qui a trait aux mesures extrajudiciaires, je me réfère à l'article 4 et à l'article 10 du projet de loi C-7. L'objectif qui ressort de ces mesures est de traiter les crimes sans violence. On fait encore une fois allusion aux délits pour établir une mesure et on perd, par le fait même, la notion d'intérêt et de besoins de l'enfant, qui devrait être au premier rang.

There are also the provisions about sentencing. The objective of clause 38 is the protection of society, custody and supervision. Clause 83 is also about the protection of society, and the reintegration of young people into society to make them into citizens who respect the law.

In our view, in addition to disturbing the balance between the protection of society and the interests and needs of the child, these contradictions and other complexities in the bill will lead to legal interpretation problems that will undermine the judicial stability acquired after a number of years of debate before the courts to reconcile and interpret the various objectives contained in the current act.

The interpretation problems that will result will definitely not be in the interest of children, who, as we all know, have to have their case dealt with quickly, because time is so important in a young person's life. These problems will not calm public opinion either, because there will be contradictory judgments initially, until the Supreme Court makes the final decision.

Another threat to the balance between the protection of society and the interests of the child is sentencing, which seems to be focused on the crime. A flagrant illustration of this is the fact that under clause 62, adult sentences are imposed automatically on young people.

Of course, the current act provides that young people shall be referred to adult court, and that would lead to an adult sentence. However, the Attorney General can point to various criteria set out in the legislation, and the court must take these into account in its decision. In this bill, the burden is reversed. First of all, the burden is on the young people to make an application asking that the clause not apply to them, and second, to mention the various criteria to the court.

In our view, making an adult sentence automatic if the young person does not make an application amounts to losing sight of the needs of the young person. I would like to emphasize that even though it is up to the court to take into account these criteria and to the Attorney General to present them, the case law acknowledges that the seriousness of the charges is only one of the elements that must be considered, but that it is not the determining one. Even today, it is not considered determining, but under Bill C-7, this case law will no longer stand up, because the bill states the exact opposite.

The Deputy Chairman: Which clause is that?

Ms Bitzakidis: Clause 62. Finally, I would just like to emphasize that the rights of children, which are supposed to be the focus of decisions, seem to be threatened. This can be seen by the provisions on custody and the level of custody. At the moment — this is in section 85 — the provincial director can determine the level of custody. When the court orders custody, the provincial director determines which level of custody. So what was formerly a decision by the courts, in which the judge had to comply with a number of criteria in determining the level of custody, has now become an administrative decision.

Il y a également la détermination de la peine. L'objectif visé à l'article 38 est la protection du public et la garde et la surveillance. L'article 83 vise lui aussi la protection de la société, ainsi que la réinsertion des adolescents dans la société pour en faire des citoyens respectueux des lois.

Selon nous, en plus d'affecter l'équilibre entre la protection de la société et les intérêts et les besoins de l'enfant, ces contradictions et d'autres complexités dans la loi vont apporter des problèmes d'interprétation des lois qui vont attaquer la stabilité judiciaire acquise après plusieurs années de débat devant les tribunaux pour concilier et interpréter les différents objectifs de la loi actuelle.

Les problèmes d'interprétation qui vont en résulter ne seront sûrement pas dans l'intérêt des enfants qui, comme tout le monde le sait, doivent voir leur dossier traité avec célérité, compte tenu de l'importance du temps dans la vie d'un adolescent. Ce n'est sûrement pas non plus pour rassurer l'opinion publique, qui se verra présenter des jugements contradictoires au début, jusqu'à ce que la Cour suprême prenne la décision ultime.

Une autre menace à l'équilibre entre la protection de la société et l'intérêt de l'enfant est la détermination de la peine, qui semble être centrée sur le délit. Une illustration flagrante de ceci est le fait que la peine pour adultes est imposée à un adolescent de façon automatique en vertu de l'article 62.

Bien sûr, dans la loi actuelle, il est prévu de référer des adolescents au tribunal pour adultes, et il y a une peine pour adultes qui s'ensuit, mais le procureur général doit faire valoir différents critères énoncés dans la loi, et le tribunal doit en tenir compte dans sa décision. Ici, on renverse le fardeau. On donne à l'adolescent le fardeau, premièrement, de faire une demande pour que cet article ne s'applique pas à lui et, deuxièmement, faire valoir les différents critères au tribunal.

Selon nous, le fait de rendre automatique une peine pour adultes si l'adolescent ne se prononce pas, c'est perdre la notion de besoins de l'adolescent. J'aimerais souligner que même quand c'est le tribunal qui doit tenir compte de ces critères et que c'est le procureur général qui doit les faire valoir, la jurisprudence reconnaît que la gravité des accusations n'est qu'un des éléments dont il faut tenir compte, mais qu'elle n'est pas déterminante. Même aujourd'hui, on considère que ce n'est pas déterminant, alors qu'avec le projet de loi C-7, cette jurisprudence ne tiendra plus parce que le législateur dit complètement le contraire.

Le vice-président: C'est quel article?

Mme Bitzakidis: L'article 62. Enfin, j'aimerais simplement souligner que les droits des enfants, qui doivent être au centre des décisions, semblent être menacés. Cela peut s'illustrer, entre autres, par la garde et le niveau de garde. On donne maintenant — et c'est à l'article 85 — au directeur provincial la possibilité de déterminer le niveau de garde. Lorsque le tribunal ordonne la garde, c'est le directeur provincial qui la détermine. De quelque chose qui appartenait avant aux tribunaux où il y avait plusieurs critères à respecter par le juge pour déterminer le niveau de garde, on en fait maintenant une décision administrative.

Our concern is whether the rights of children will be respected, including the right to be heard, before a decision is made, and the right that the decision made take into account the young person's entire case history. The court will have had the opportunity to hear the evidence, to hear the various points made about the child, but the provincial director will not have this opportunity. So we wonder whether the provincial director might not have a different agenda in making a decision, perhaps an economic agenda, in the case of budgetary restraint, for example. We are also concerned about whether the rights and interests of children will be at the heart of the decisions that are made.

This is a very brief outline of the flagrant problems that exist. My colleague will now comment on the international law.

Ms Bernard: As you just said, the commission ensures that the international commitments made by Canada, with the agreement of Quebec and the other provinces in the area of the rights of the child, are respected.

The commission bases its position on Bill C-7 on the principles recognized by the international community in the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on the Rights of the Child, the minimal rules of the United Nations regarding the administration of justice for minors and the UN rules for the protection of minors deprived of their freedom.

Reference was made to the convention and the rules during the testimony. I thought it might be helpful to name the various international instruments involved and explain their scope and the links between them.

First of all, the International Covenant on Civil and Political Rights was passed by the General Assembly of the United Nations in 1966. It came into effect in 1976 and was ratified by Canada the same year, that is in 1976.

As we will see later, the covenant does not provide for rights as broadly as does the Convention on the Rights of the Child, because its scope is much wider. However, it does recognize some rights for children who are detained.

The Convention on the Rights of the Child was passed by the General Assembly of the United Nations in 1989. It came into effect in 1999 and was ratified by Canada, with the agreement of Quebec and the other provinces, in 1991.

In addition, the UN has passed three sets of rules on justice for minors. These rules were developed by the United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. This congress is held every five years and bring together government representatives from around the world. Over 180 countries were represented at the last congress. That is a fairly broad representation of the international community.

The congresses also bring together members of international and non-governmental organizations, as well as internationally renowned legal experts and specialists in crime prevention and

L'inquiétude est à savoir si les droits des enfants vont être respectés, entre autres le droit à l'*audi alteram partem*, le droit d'être entendu avant qu'il y ait une décision qui soit prise, et le droit que ces décisions prennent en considération l'ensemble de son dossier. Le tribunal aura eu l'occasion d'entendre la preuve, d'entendre différents éléments concernant l'enfant, ce que le directeur provincial n'aura pas. On se questionne donc à savoir si le directeur provincial n'aurait pas un autre agenda lorsqu'il prendra la décision, que ce soit un agenda économique, par mesure de compressions budgétaires ou autre? Enfin, on s'inquiète à savoir si les droits des enfants et leurs intérêts seront au centre des décisions.

C'est, selon nous, une illustration très brève des problèmes flagrants. Ma collègue va poursuivre en ce qui a trait au droit international.

Mme Bernard: Comme on vient de le dire, la Commission veille à ce que soient respectés les engagements internationaux que le Canada a contractés, avec l'accord du Québec et des autres provinces, en matière de droits des enfants.

La Commission fonde sa position à l'égard du projet de loi C-7 sur les principes reconnus par la communauté internationale dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans la Convention relative aux droits de l'enfant, dans les règles minimales des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs ainsi que dans les règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté.

Au cours des témoignages, la Convention et les règles ont été évoquées. J'ai pensé que cela pourrait être utile d'identifier quels sont ces différents instruments internationaux et d'expliquer leur portée et les liens entre eux.

Tout d'abord, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966. Il est entré en vigueur en 1976 et il a été ratifié par le Canada la même année, donc en 1976.

On va voir plus loin qu'il ne prévoit pas les droits de façon aussi étendue que la Convention des droits de l'enfant, puisqu'il a une portée beaucoup plus large, mais il prévoit déjà la reconnaissance de certains droits pour les enfants qui sont détenus.

La Convention relative aux droits de l'enfant a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1989. Elle est entrée en vigueur en 1990 et elle a été ratifiée par le Canada, avec l'accord du Québec et des autres provinces, en 1991.

D'autre part, l'ONU a adopté trois ensembles de règles en matière de justice des mineurs. Ces règles ont été élaborées par les congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants. Ces congrès sont convoqués tous les cinq ans et réunissent les représentants de gouvernements du monde entier. Le dernier congrès regroupait des représentants de plus de 180 pays. C'est une représentation assez large de la communauté internationale.

Ils regroupent aussi des membres d'organismes internationaux et d'organisations non gouvernementales, ainsi que des juristes de renommée internationale et des spécialistes de la prévention du

criminal justice, such as senior police officials, criminologists, corrections specialists and other experts.

The participants at these congresses adopt other kinds of rules, and they have adopted three sets of rules that specifically have to do with the youth justice system, but we are just going to talk about two of these sets of rules here.

The first set is the Beijing Rules, which are the United Nations rules that have to do with the administration of juvenile justice. They were passed in 1985 by the United Nations General Assembly. The rules are developed at the Congress, and then they are passed. All the representatives of the various countries take part, and the rules are accepted once they have been adopted by the United Nations General Assembly.

This was done for the 1985 Beijing Rules, so that was a few years before the Convention on the Rights of the Child.

In 1990, the United Nations General Assembly adopted two sets of rules: the Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency — we will not come back to these rules, but they can be useful to shed light on other aspects of the issue you are studying — and finally, the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty. They were adopted on the same date as the Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency.

It is true that unlike the covenant and convention, the rules are not binding in and of themselves. However, some have become binding insofar as they have been reproduced in articles 37 and 40 of the Convention on the Rights of the Child. That is the case for the Beijing Rules adopted in 1985; once they are reproduced, they are deemed to be included and so, they become binding. Furthermore, in its preamble, the convention makes reference to the Beijing Rules.

As for the United Nations rules that were adopted later, we can see that they expand upon or explain a number of elements that are expressed in more general terms within the Convention on the Rights of the Child. For example, the right to privacy is recognized in the convention, but it is set out in far more explicit terms in the rules. You must understand that these rules are in addition to and must serve as standards for the application of rights that are recognized under the convention, as the Committee on the Rights of the Child indicates regularly. Moreover, member states are expected to implement the resolutions and other instruments adopted at the various congresses in their domestic legislation.

The Deputy Chairman: Could you repeat that?

Ms Bernard: You must understand that these rules flesh out the rights and serve as standards for the application of rights that are recognized under the convention. I am trying to explain that despite the fact that these rules are not binding in and of themselves, they do become binding, not just because they are reproduced verbatim, but also because they provide further information. When you read the reports of the Committee on the Rights of the Child, you can see that they make reference to these

crime et de la justice pénale, tels que des hauts fonctionnaires de police, des criminologues, des spécialistes de la pénologie et d'autres experts.

Ces congrès se réunissent et adoptent d'autres types de règles, et ils en ont adopté trois qui concernent plus précisément le système de justice des jeunes, mais nous allons ici traiter de deux d'entre eux.

Ce sont d'abord les règles dites de Beijing qui sont les règles des Nations Unies qui concernent l'administration de la justice pour mineurs. Ces règles ont été adoptées en 1985 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le congrès élabore les règles et, après, elles sont adoptées. Tous les représentants des pays participent, et les règles sont acceptées quand elles sont adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Cela a été fait pour les règles de Beijing 1985, donc quelques années avant la Convention relative aux droits de l'enfant.

En 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté deux ensembles de règles: les principes directeurs pour la prévention de la délinquance juvénile — nous ne reviendrons pas sur ces règles, mais elles peuvent servir à éclairer d'autres aspects de la question que vous étudiez — et finalement les règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté. Elles ont été adoptées à la même date que les règles pour la prévention de la délinquance juvénile.

C'est vrai qu'à la différence du pacte et de la convention, les règles sont en soi non contraignantes. Toutefois, certaines ont acquis une valeur contraignante dans la mesure où elles ont été reprises aux articles 37 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant. C'est vrai pour les règles de Beijing adoptée en 1985: à partir du moment où elles sont reprises, on considère qu'elles sont intégrées donc elles ont une valeur contraignante. De plus, dans son préambule, la convention fait allusion aux règles de Beijing.

Quant aux règles des Nations Unies adoptées plus tard, on constate qu'elles développent ou elles explicitent des éléments formulés plus généralement dans la Convention relative aux droits de l'enfant. On voit, par exemple, que le droit à la vie privée est reconnu dans la convention, mais qu'il est beaucoup plus explicité dans les ensembles de règles. Il faut comprendre que ces ensembles de règles complètent et doivent servir de guide normatif à l'application des droits reconnus par la Convention, comme l'indique régulièrement le Comité des droits de l'enfant. Il est d'ailleurs attendu des États membres qu'ils mettent en oeuvre dans leur législation nationale les résolutions et les autres instruments adoptés aux différents congrès.

Le vice-président: Pourriez-vous reprendre cette phrase ?

Mme Bernard: Il faut donc comprendre que ces ensembles de règles complètent et doivent servir de guide normatif à l'application des droits reconnus par la Convention. C'est pour expliquer que malgré le fait qu'elles soient, en soi, non contraignantes, elles acquièrent un caractère contraignant non seulement parce qu'elles sont reprises textuellement, mais parce qu'elles viennent expliciter. Quand on voit les rapports du Comité des droits de l'enfant, ils se réfèrent aux règles pour déterminer si

rules to determine whether a country is in compliance or not. They impose standards for the application of the principles.

On the basis of these international instruments, our commission has concluded that the bill does not respect several rights that adolescents have.

As my colleague already pointed out, the best interest of the child is no longer the most important consideration, which violates article 3 of the convention and articles 5 and 17 of the Beijing Rules. I have brought different rules if you would like to go back to the various rights.

Senator Nolin: Could we get these documents from the witness and have them distributed to the committee members?

The Deputy Chairman: I hope so. You have touched upon a fundamental issue that we have already discussed. I am very pleased that you raised this point.

Ms Bernard: We would be pleased to do so, and everything is on the Internet.

Senator Nolin: You will get a summary.

Ms Bernard: My presentation was already in our brief, which we sent to the House of Commons committee in 1999. In fact, we used the same line of reasoning with a few changes that apply to Bills C-3 and C-7, and the rules are identified.

In our opinion, the bill violates the interests of the child and also more specific rights. The bill recognizes the right to counsel. The convention recognizes the right to counsel as well as the Beijing Rules. The right to a lawyer is enshrined in section 10 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms as well as in the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms. Article 29 of the Quebec Charter recognizes the right to a lawyer once one has been detained or arrested, and article 34 of the Quebec Charter guarantees the right to be represented by a lawyer before any court.

I acknowledge that the principle is found in the bill, but we see two problems here. One of these problems was described to you earlier today. In principle, youth should be entitled to counsel at all stages in the procedure — that is what the bill says — except at the stage of extrajudicial measures, which are not sanctions. Even though the bill does not say so explicitly, when you read the other clauses, you see that it is provided for in the case of extrajudicial sanctions, and we find it in clause 25, which specifies under what conditions one is entitled to counsel. The most serious thing for the commission — and we raised this issue in 1999 — is that the bill allows the provinces to recover from the parents the costs of counsel that the provinces provided on the child's behalf. The commission is completely opposed to this provision. Furthermore, we successfully proposed changes to the Quebec rules that govern financial eligibility for legal aid that were supposed to amend this rule. It is a matter of avoiding conflicts between the parent's interests and those of the child. The bill would allow the provinces to make the request at the end of the process. Normally, the parents are notified. This will certainly have an influence on the child's access to counsel, given the expenses, since some parents are well aware that under the eligibility rules prevailing in their province, they are the ones who will have to reimburse the

un pays se conforme ou non. Ils viennent imposer des standards de mise en application des principes.

C'est donc en se fondant sur ces instruments internationaux que la commission a conclu que le projet de loi ne respectait pas plusieurs droits reconnus à l'adolescent.

Ma collègue a déjà souligné que l'intérêt de l'enfant n'est plus une considération primordiale; ce qui n'est pas conforme à l'article 3 de la convention et aux articles 5 et 17 des règles de Beijing. J'ai apporté différentes règles si vous voulez revenir sur les différents droits.

Le sénateur Nolin: Est-ce qu'on peut obtenir ces documents de la part du témoin et les faire distribuer aux membres du comité?

Le vice-président: Je l'espère bien. Vous touchez un problème fondamental dont a déjà discuté. Je suis très heureux que vous souleviez ce point.

Mme Bernard: Ce sera avec plaisir et le tout est accessible sur Internet.

Le sénateur Nolin: Vous aurez un condensé.

Mme Bernard: Ma présentation était déjà dans notre mémoire qui avait été envoyé en 1999 au comité de la Chambre des communes. En fait, on reprend le même raisonnement, avec les quelques modifications qui s'appliquent aux projets de loi C-3 et C-7, et les règles sont identifiées.

On dit qu'il y a une violation des intérêts de l'enfant et aussi des droits plus spécifiques. Le projet de loi reconnaît le droit à l'avocat. La convention reconnaît le droit à l'avocat ainsi que les règles de Beijing. Le droit à l'assistance d'un avocat est consacré par l'article 10 de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Celle-ci reconnaît, à l'article 29, le droit à l'assistance d'un avocat à partir du moment où on est détenu ou arrêté, et à l'article 34, on garantit le droit à la représentation de l'avocat devant tout tribunal.

C'est vrai que le principe est admis, mais on voit deux difficultés. Une de ces difficultés vous a été soumise plus tôt aujourd'hui. En principe, les adolescents devraient avoir droit à l'assistance d'un avocat à toutes les étapes de la procédure — c'est ce que dit le projet de loi — sauf au stade des mesures extrajudiciaires qui ne sont pas des sanctions. Même si on ne le dit pas explicitement, quand on lit les autres articles du projet de loi, on voit qu'on le prévoit pour les sanctions extrajudiciaires, et on le voit à l'article 25 qui précise dans quels cas on a droit à l'avocat. Ce qui semblait plus grave pour la commission — et elle le soulevait en 1999 — c'est de permettre aux provinces de réclamer des parents par la suite les frais d'avocat que les provinces auront assumés au nom de l'enfant. La commission est tout à fait opposée à cette mesure. D'ailleurs, elle s'est opposée avec succès à des modifications aux règles québécoises qui régissent l'admissibilité financière à l'aide juridique et qui devaient modifier cette règle. Il s'agit d'éviter des conflits d'intérêts entre le parent et l'enfant. Le projet de loi prévoit que c'est à la fin du processus qu'on peut faire la demande. Normalement, on avertit les parents. C'est certain qu'ils vont avoir une influence sur l'accès de l'enfant à un avocat, compte tenu des dépenses, puisque certains parents savent très bien

province. We have always been against this provision. We have always thought that if we really want to recognize the child's right to be defended by a lawyer, to have the assistance of an attorney, that attorney must be completely independent of the parents insofar as he provides some information.

The second right is recognized by the Convention on the Rights of the Child, as well as by the Canadian Charter and the Quebec Charter: this is the right not to incriminate oneself. The bill reproduces section 56 of the current act, but now it would allow the court to accept certain testimony that otherwise would not be admissible because of technical irregularities. The commission believes that if one wishes to avoid these practical problems, better training must be provided to police officers and more resources must be used when the deposition is taken. The current or upcoming rules must be applied, rather than allowing an exception that was changed between C-3 and C-7 that we really do not understand. I cannot even try to explain to you under what circumstances the court could or could not decide to accept the statement anyway, by invoking this principle.

Third, there really are more serious concerns with the right to privacy. The Convention sets out explicitly that the young offender is entitled to privacy. The Beijing Rules and the United Nations rules are very explicit as to the meaning of privacy. This applies to the publication or dissemination of information regarding the youth, namely by the media, but there are also rules having to do with the young offender's file and access to the file. Since 1995, a number of exceptions have been allowed to this principle of respecting privacy. The bill adds to these exceptions even if we retain the principle that the name of a youth who has received a specific sentence for a designated offence can be published.

For example, the name of a young offender aged 14 or over found guilty of one of the five designated offences would be published, even if he does not receive an adult sentence. One could argue that the judge has the power to order that the youth's name not be made public, but the burden of requesting a publication ban will be placed upon the youth or on the Attorney General.

Moreover, unlike the rule that restricts access to the file, publication would be allowed even before the deadline for an appeal has expired.

Furthermore, we realize that there are confidentiality rules in the bill to protect privacy, but at the same time the bill allows for exceptions, particularly given that it increases the number of people who can have access to the file without judicial authorization. Back in 1995, the commission was opposed to the changes that have been made which undermine the principles in question. The bill continues to make the situation even worse.

Senator Joyal: Could you give us the exceptions to the confidentiality rules?

qu'avec les règles d'admissibilité de leur province, ce sont eux qui devront rembourser. On a toujours été contre. On a toujours estimé que si on veut vraiment reconnaître le droit à la défense de l'enfant par un avocat, d'être assisté par un procureur, il faut que ce procureur soit complètement indépendant des parents dans la mesure où il donne une certaine information.

Le deuxième droit est un droit qui est reconnu par la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît ainsi que par la Charte canadienne et la Charte québécoise : c'est le droit de ne pas s'auto-incriminer. On reprend l'article 56 de la loi actuelle, mais on permet maintenant au tribunal d'accepter certains témoignages qui ne respectent pas les règles à cause d'irrégularités techniques. La commission indique que si on veut éviter ces problèmes pratiques, il faut davantage miser sur une meilleure formation des policiers et sur de meilleures ressources au moment où la prise de la déposition est faite. Il faut appliquer les règles actuelles ou à venir, plutôt que de permettre une exception qui a été modifiée entre le projet de loi C-3 et C-7 et qu'on ne comprend pas vraiment. Je ne peux même pas essayer de vous expliquer dans quels cas le tribunal pourrait ou non décider qu'il accepte tout de même la déclaration en invoquant ce principe.

Troisièmement, en ce qui a trait au droit à la vie privée, il y a vraiment des anicroches plus graves. La convention énonce explicitement le droit du jeune contrevenant au respect de sa vie privée. Les règles de Béjing et celles des Nations Unies sont très explicites sur ce que veut dire la protection aux droits à la vie privée. Cela s'applique d'une part à la publication, la diffusion de l'information qui touche le jeune principalement par les médias, mais aussi par les règles qui entourent le dossier du jeune contrevenant et l'accès au dossier. Depuis 1995, on avait ouvert les exceptions à ce principe de respect aux droits à la vie privée. On vient renforcer ces exceptions même si on garde le principe qu'on permet la publication du nom de l'adolescent condamné à une peine spécifique pour une infraction désignée.

Par exemple, le nom d'un jeune contrevenant âgé de 14 ans ou plus, qui serait reconnu coupable d'une des cinq infractions désignées, serait publié et ce, même lorsqu'il n'est pas condamné à une peine applicable aux adultes. On pourrait dire que le juge a le pouvoir d'ordonner que le nom du jeune ne soit pas rendu public, mais le fardeau de demander l'ordonnance de non publication revient à l'adolescent ou au procureur général.

De plus, à la différence de la règle qui protège l'accès au dossier, on permettrait la publication même avant l'expiration des délais d'appels.

D'autre part, on sait que pour protéger la vie privée, on prévoit des règles de confidentialité, mais en admettant les exceptions, notamment parce qu'on augmente le nombre de personnes qui peuvent avoir accès au dossier sans autorisation judiciaire. Déjà en 1995, la commission était opposée aux modifications qui avaient été introduites et qui avaient déjà eu pour effet d'atténuer la portée des principes. Ce qu'on continue de faire, c'est d'aggraver la situation.

Le sénateur Joyal: Pourriez-vous nous donner les exceptions aux règles de confidentialité?

Ms Bernard: Clause 117, for example, contains a list of the people who can have access to the records.

This bill continues to violate the principle that youths in detention should be kept separate from adults.

We know that Canada has signed a reservation to subsection 37(c) of the convention. The principle was already set out in article 10 of the International Covenant on Civil and Political Rights. This provision does not allow for an exception. The Committee on Human Rights made a general observation regarding this article, stating:

This provision does not allow for an exception, and Canada did not file a reservation when it ratified the international covenant.

In addition, by extending the possibility of a presumptive transfer to minors aged 14 or 15, the bill violates the principle even more. You have probably been told that even if Canada has signed the reservation, the Committee on the Rights of the Child has reminded Canada that the next time Canada appears before the committee, they would like this reservation to be removed.

By allowing for a special system, particularly for adult sentences and designated offences, the bill excludes nearly all youths from the series of protective measures set out in international law. A young person who has been given an adult sentence or a specific sentence for a designated offence will not benefit from such protection, because in his case, the publication of his name will be allowed, and he will not enjoy the protection that is provided by the rules regarding access to the records, even if one argues that there are restrictions. In any event, these rules will not apply to this group of young people, and so obviously, the consequence will be that this exception is extended to youths aged 14 or 15.

[English]

Senator Andreychuk: You are the first group of witnesses who have come before us to put in such great detail the international obligations and how they impact both the previous act and this bill. Thank you for that. That has been one of my concerns since I came to the Senate, that, when we made those changes in the 1995, we did that knowing that we were not complying with the convention and that that was wrong.

We display some good intentions here with the preamble, where we say that we have ratified the convention or that we want to adhere to it. However, we do not have proper enabling legislation to make the convention our law in Canada.

Has this been taken up with the Government of Quebec at all? You are a creation of the Province of Quebec. We need enabling legislation at the federal and provincial level. This brief would not then just be where you think we should be going, it would oblige the government to do what you are saying they should.

Mme Bernard: À l'article 117, par exemple, on retrouve la liste des personnes qui peuvent avoir accès au dossier.

Le projet de loi continue l'atteinte aux principes de la séparation des jeunes qui sont détenus par rapport aux adultes.

On sait que le Canada a signé une réserve, c'est une réserve à l'article 37c) de la convention. Le principe était déjà inscrit à l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'est une disposition qui ne permet pas de dérogation. Le comité des droits de l'homme a fait une observation générale sur cet article et il dit:

Cette disposition ne permet pas la dérogation et le Canada n'avait pas fait de réserve au moment où il a ratifié le pacte international.

En plus, en étendant dorénavant aux mineurs âgés de 14 et 15 ans le régime de présomption de renvoi, on aggrave ce non-respect. On a dû vous dire que même si le Canada a signé la réserve, le comité des droits de l'enfant lui a rappelé qu'il aimerait bien, quand il se présentera la prochaine fois, que cette réserve soit enlevée.

En prévoyant un régime particulier, notamment sur les peines applicables qui sont des peines pour adultes et pour les infractions désignées, on exclut de la série de protection prévue en droit international, qui est prévu dans le projet de loi, presque l'ensemble des jeunes. On exclut de ces protections les jeunes qui sont condamnés à une peine pour adulte ou alors à une peine spécifique mais pour une information désignée, puisque dans leur cas, on permet la publication de leur identité et on exclut la protection que procure les règles sur l'accès au dossier et ce, même si on dit qu'il y a des atténuations. De toute façon, ces règles ne s'appliquent pas à ce groupe de jeunes, avec la conséquence évidemment qu'on étend cette dérogation à des jeunes de 14 et 15 ans.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Vous êtes les premiers témoins à avoir souligné de façon aussi poussée les obligations internationales du Canada et leurs effets sur la loi actuelle et le projet de loi. Je vous en remercie car cela rejoint l'une de mes préoccupations depuis ma nomination au Sénat. En effet, en 1995, lorsque nous avons adopté des modifications, nous l'avons fait en sachant que nous ne nous conformions pas à la convention internationale et c'était inacceptable de procéder ainsi.

Cette fois-ci, nous faisons preuve de bonnes intentions dans le préambule, où nous affirmons avoir ratifié la convention ou que nous tenons à y adhérer. Cependant, rappelons que nous n'avons adopté aucune loi habilitante de manière à faire de la convention une loi proprement canadienne.

Avez-vous discuté de la question avec le gouvernement du Québec? Vous venez de cette province. Nous avons besoin d'une loi habilitante au niveau tant fédéral que provincial. Votre mémoire ne se contenterait donc pas de nous dire quelle orientation nous devrions prendre, il obligerait le gouvernement à respecter les obligations que vous avez mises en lumière.

[Translation]

Ms Bernard: If I have understood your question correctly, you are asking us whether Quebec intends to pass general legislation.

Senator Andreychuk: Yes.

Ms Bernard: We do not see any move in that direction. I acknowledge that this is difficult because of the shared jurisdiction. However, every time Quebec legislators and federal legislators pass legislation, they have an obligation to ensure that it is consistent with our obligations.

It is possible, yet difficult, to have a fragmented act. We could answer by telling you that the Youth Protection Act already is a mini-charter for children who are protected by that legislation. Of course, we have to see whether it is in compliance with the new obligations.

On the other hand, the Government of Quebec is sensitive about the federal legislator's compliance with the convention, because this is one of the questions that has been asked of the Court of Appeal regarding the compliance of these provisions with the international covenant and the convention.

[English]

Senator Andreychuk: In order that we both agree to the same thing, the Government of Quebec has not passed any specific law to deal with this, but you say they respect it. The federal system also says they respect it. The minister has come before us and said that the bill complies with the convention. You have pointed out all of the ways that you believe it does not comply with the convention.

[Translation]

Ms Bernard: The Government of Quebec is under that obligation. We have already had the opportunity with other legislative provisions or other practices to say that the Quebec government is not in compliance. It has an obligation to comply if it is within its area of jurisdiction.

You say that the courts would have the power to interpret the impact of the convention, and that is true, insofar as they have a discretionary power. Without raising the issue directly, the bill has greatly reduced the discretionary power of the courts. As a matter of course, I do not believe that they could raise the issue of compliance with the convention.

[English]

Senator Andreychuk: If we had moved the convention from the preamble right into the body of the bill, that would be a clear signal to the courts to weigh the convention more heavily.

[Translation]

Ms Bernard: We must look at all the rights that are recognized. Generally speaking, we recognize some of these rights. It is the exceptions that are harmful. Thus, we must ensure that the provisions having to do with access to records and the provisions regarding the publication of the youth's name do not undermine privacy.

The Deputy Chairman: To your knowledge, is there a Quebec law that implements the treaty?

[Français]

Mme Bernard: Si je comprends bien votre question, vous vous demandez si le Québec a l'intention d'adopter une loi générale.

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Mme Bernard: On ne voit pas d'orientation dans ce sens. Il est vrai que c'est difficile à cause de la situation du partage des compétences. Ceci dit, chaque fois que le législateur québécois et le législateur fédéral adopte une loi, il a l'obligation de s'assurer qu'elle se conforme aux obligations.

Il est difficilement possible d'avoir une loi parcellaire. On pourrait vous répondre que la Loi sur la protection de la jeunesse est déjà une mini charte pour les enfants qui sont protégés par cette loi. Évidemment, il faut voir si elle se conforme aux nouvelles obligations.

Par contre, le gouvernement québécois est sensible au respect du législateur fédéral en ce qui a trait à la convention, puisque c'est une des questions qui est posée à la Cour d'appel sur la conformité des dispositions vis-à-vis le pacte international et la convention.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Si j'ai bien compris, le gouvernement du Québec n'a pas adopté de loi portant précisément sur la convention internationale, mais vous affirmez qu'il la respecte. Le gouvernement fédéral dit la même chose. Lorsque la ministre a comparu devant nous, elle nous a dit que le projet de loi respecte la convention. Vous avez cependant souligné ce qui est selon vous une foule de manquements à la convention.

[Français]

Mme Bernard: Le gouvernement québécois a l'obligation. Nous avons déjà eu l'occasion sur d'autres dispositions législatives ou d'autres pratiques de dire qu'il ne se conforme pas. C'est son obligation de se conformer dans la mesure où c'est de sa compétence.

Quand vous dites que les tribunaux auraient le pouvoir d'interpréter l'impact de la convention, c'est vrai, dans la mesure où ils ont un pouvoir discrétionnaire. Sans qu'on le soulève directement, on a réduit de beaucoup le pouvoir discrétionnaire des tribunaux. D'office, je ne crois pas qu'ils pourraient soulever la question de la conformité à la convention.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Si nous avons inséré la mention de la convention non dans le préambule mais dans le texte même du projet de loi, cela indiquerait clairement aux tribunaux qu'il faut lui accorder plus d'importance.

[Français]

Mme Bernard: Il faut regarder tous les droits qui sont reconnus. Généralement, on reconnaît certains de ces droits. Ce sont les exceptions qui blessent. Il faudrait alors s'assurer que les dispositions sur l'accès au dossier et les dispositions sur la publication de l'identité ne portent pas atteinte aux droits à la vie privée.

Le vice-président: Est-ce qu'il y a, à votre connaissance, une loi québécoise qui met en oeuvre le traité?

Ms Bernard: No. Furthermore, very few countries have legislation that implements the Convention completely. Perhaps Brazil does.

The Deputy Chairman: It is true that most countries do not need to have legislation, but we have a system that obliges us to implement the treaty. No such legislation has been passed?

Ms Bernard: No. There is no enabling legislation.

The Deputy Chairman: I am sure that my colleagues will come back to this subject.

[English]

Senator Grafstein: I am confused, not by your evidence but by the evidence of the minister and the officials. Until I listened to you carefully and read your brief, I assumed that this law was a means of implementing the United Nations Convention on the Rights of the Child by explicit legislation. The reason I was driven to that conclusion is that the minister in her testimony said that it does conform. In addition to that, the fourth recital on Bill C-7 says:

WHEREAS Canada is a party to the United Nations Convention on the Rights of the Child and recognizes that young persons have rights and freedoms, including those stated in the Charter...

If this is not a form of implementation, then what is it? Why do we even refer to the UN charter; is this just a shell game?

[Translation]

Ms Bernard: I cannot answer for the minister, but that reference is not enough. Obviously, I cannot tell you why they put it in the preamble. The rights must be recognized in the provisions that apply in a practical way.

For example, we could take the *Baker* decision of the Supreme Court. We did not say that the Immigration Act had to indicate that it makes reference to the convention. Rather, we said that the officials could consider the interest of the child in their decision and this concept is set out at article 3 of the convention. So we have to look at the articles of the convention and see how they are included or see how they are not respected in the various provisions. So, in our opinion, this is not enough.

[English]

Senator Grafstein: I wish to thank you for this, because it is important. Perhaps the staff can review the testimony of the minister and her officials to see specifically what is said about the UN convention. My recollection is that she said words to the effect that the proposed legislation conforms.

Perhaps weasel words were used to say that we sort of recognize the UN charter but, by the way, we are sort of focusing on the UN convention. The proponents of this bill certainly believe that is the case.

Mme Bernard: Non. D'ailleurs, très peu de pays ont une loi qui met complètement en oeuvre la convention. Peut-être le Brésil.

Le vice-président: C'est vrai que la plupart des pays n'ont pas besoin d'avoir une loi, mais nous avons un système qui nous oblige à mettre en oeuvre les traités. Il n'y en a pas eu?

Mme Bernard: Non. Il n'y a pas de loi générale.

Le vice-président: Je suis sûr que mes collègues vont revenir sur ce sujet.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je reste un peu perplexe, non en raison de votre témoignage mais à la pensée du témoignage de la ministre et des hauts fonctionnaires. Avant de vous écouter attentivement et de lire votre mémoire, je présumais que le projet de loi était un moyen conçu pour mettre en oeuvre la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant, au moyen d'une loi explicite. Si je suis arrivé à une telle conclusion, c'est que la ministre elle-même nous a dit ici même que le texte de loi se conforme à la convention. En outre, au quatrième attendu du projet de loi C-7, on peut lire ce qui suit:

ATTENDU: que le Canada est partie à la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant et que les adolescents ont des droits et libertés, en particulier ceux qui sont énoncés dans la Charte [...]

Si cela n'est pas une forme de mise en oeuvre, alors qu'est-ce qui peut bien l'être? Pourquoi nous donnons-nous même la peine de mentionner la Charte des Nations Unies? S'agit-il simplement d'un tour de passe-passe?

[Français]

Mme Bernard: Je ne peux répondre pour le ministre, mais ce n'est pas suffisant. Évidemment, je ne peux pas vous dire pourquoi ils l'ont mis dans le préambule. Ce qu'il faut, c'est que les droits soient reconnus dans les dispositions qui s'appliquent de façon pratique.

On peut prendre, par exemple, l'arrêt *Baker* de la Cour suprême. On n'a pas dit qu'il fallait que la Loi sur l'immigration indique qu'elle se réfère à la convention. On a plutôt dit que les fonctionnaires devaient considérer l'intérêt de l'enfant dans leur décision et cette notion figure à l'article 3 de la convention. Il faut donc regarder les articles de la convention et voir comment ils sont intégrés et où ils ne sont pas respectés dans les différentes dispositions. Donc à notre avis, ce n'est pas suffisant.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je vous remercie de cela car c'est important. Le personnel pourra peut-être réexaminer le témoignage de la ministre et de ses collègues afin de trouver ce qui a été dit de façon précise au sujet de la Convention des Nations Unies. Je crois cependant l'avoir entendu dire que le projet de loi s'y conformait.

Peut-être a-t-on patiné un peu en utilisant des termes généraux comme de dire que nous reconnaissons la Charte des Nations Unies mais nous nous concentrons plutôt ici sur la convention. C'est bien ce que pensent les partisans du projet de loi.

It is important to see what the minister is saying to us, whether it is that this bill conforms to the convention or that we recognize the convention in spirit, which is different than what I concluded from her evidence.

I now have the transcript, and I refer to page 10 of 28 of the minister's evidence on September 27.

Let me put that on the record now, so that we can at least deal with this. She says, in part, the following:

Honourable senators, some questioned whether this legislation is respectful of provincial jurisdiction. I can say that there is unprecedented flexibility for the provinces in the administration of this bill.

I do not quarrel with that. I quote her again:

The Government of Canada is confident that Bill C-7 is constitutional.

That is for another day; we will come back at that. Then she goes on to say:

It is a valid exercise of the federal government's criminal law power and it does comply with our obligations under the UN Convention on the Rights of the Child. All those matters have been thoroughly reviewed by our lawyers and by others. We stand behind this legislation and we will defend it as it proves necessary.

This is really not a question for the witnesses, but I took from that, chairman, that the minister established for herself by de facto implementation of the legislation that each of the standards in the UN Convention on the Rights of the Child is adopted in this bill.

The Deputy Chairman: Or in our Charter.

Senator Grafstein: No, in the bill. The minister said this:

It is a valid exercise of the federal government's criminal law power and it does comply with our obligations under the UN Convention on the Rights of the Child.

In effect, she said, "Make no mistake about this, senators, this complies."

I will have to check my own resources on this, but I took from that that the minister was saying that she, by conforming to the UN legislation, having put it in the recital, was implementing, by means of legislation, the obligations under the UN Convention on the Rights of the Child.

Is it de facto implementation, ratification of implementation of the bill? The minister does not have to put that into a bill, and say, "We are implementing that in this bill." She said it by her evidence and she said it in the recital. Perhaps the minister can come back to us and explain. Did she mean to implement the bill by this legislation or not? She is certainly able to do that. It is a criminal power. We will come back to that.

Il importe de retrouver les propos de la ministre afin de savoir si d'après elle le projet de loi se conforme à la convention ou nous respectons l'esprit de cette convention, ce qui diffère de la conclusion que j'ai tirée moi-même de son témoignage.

On vient de me fournir le procès-verbal, je me rapporte donc à la page 10 des 28 consacrées au témoignage de la ministre du 27 septembre dernier.

Permettez-moi donc de citer ses propos afin qu'on tire la question au clair. Elle affirme donc en partie ce qui suit:

Honorables sénateurs, pour certains, cette nouvelle loi ne respecte pas la compétence provinciale. Or, je peux dire que les provinces bénéficient d'une très grande latitude en ce qui concerne l'administration de cette loi.

Je n'ai rien à redire à cela. J'aimerais maintenant la citer à nouveau:

Le gouvernement du Canada est convaincu que le projet de loi C-7 est constitutionnel.

Cela fera l'objet d'un autre débat un autre jour. Revenons cependant au texte, où elle poursuit de la manière suivante:

Il constitue un exercice valable du pouvoir pénal du gouvernement fédéral et il respecte nos obligations en vertu de la Convention de l'ONU relatives aux droits de l'enfant. Toutes ces questions ont été examinées en profondeur par nos avocats et par d'autres. Nous appuyons cette loi et nous la défendrons s'il le faut.

Je n'ai pas vraiment de question à poser aux témoins, mais monsieur le président, je conclus de ce texte que la ministre veut faire respecter chacune des normes de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant en les insérant dans le projet de loi, dont l'adoption garantit leur mise en vigueur.

Le vice-président: Ou en les insérant dans la Charte.

Le sénateur Grafstein: Non, dans le projet de loi. La ministre a dit ce qui suit:

Il constitue un exercice valable du pouvoir pénal du gouvernement fédéral et il respecte nos obligations en vertu de la Convention de l'ONU relatives aux droits de l'enfant.

Elle se trouvait ainsi à dire: «Ne vous y trompez pas, mesdames et messieurs les sénateurs, ce texte est conforme à la convention.»

Je devrai vérifier mes propres sources, mais à en juger d'après les propos de la ministre, en se conformant à la législation des Nations Unies, qui est citée dans les attendus du projet de loi, le projet de loi met en oeuvre nos obligations en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

S'agit-il d'une mise en oeuvre de fait, implicite, une ratification de la mise en vigueur du projet de loi? La ministre n'est pas tenue d'indiquer dans le texte de la loi que «nous nous trouvons à mettre en vigueur la convention par le fait même de la mise en vigueur de la loi». Elle a bel et bien affirmé qu'il y avait mise en vigueur dans son témoignage et elle le répète dans les attendus du texte. Peut-être pourrait-elle revenir nous expliquer la situation. Avait-elle l'intention de mettre en vigueur le projet de loi en se reportant à cette législation oui ou non? Elle est certainement en mesure de le faire car il s'agit d'un pouvoir pénal. Nous y reviendrons.

Ms Bernard, you raised another issue with respect to the convention that gave me some pause, and that is the reservation. Tell us again why you think the reservation, under the UN Convention on the Rights of the Child, does not give the minister more flexibility here than you have suggested?

[Translation]

Ms Bernard: Indeed, if we only look at subsection 37(C), she is entitled to do so.

[English]

Senator Grafstein: To do what?

[Translation]

Ms Bernard: To provide that in some cases, once a youth has been found guilty, he may be placed in preventive detention with adults. The reservation allows her to do so.

On the one hand, this right to be detained separately is also guaranteed by way of article 10 of the International Covenant on Civil and Political Rights, and in this case, no reservation was filed when Canada ratified.

On the other hand, every time there is a reservation, the Committee on the Rights of the Child recommends to the country that it withdraw its reservation eventually because countries file reservations for various reasons. And once that is done, it is an exception to the recognition of rights.

But I do not mean that these provisions are not in compliance with subsection 37(C) since, in fact, the reservation allows this.

[English]

Senator Grafstein: Your brief on this question is instructive for me. If I understand what you are saying from your brief, including what you just said, assuming for the moment that my argument is correct and that the minister has de jure implemented the UN Convention on the Rights of the Child, assuming that is a valid premise, and it still begs the question, what you are saying is that the reservation dealt with detention issues but that it does not deal with the other issues, the right to counsel, the right to privacy, and the others; is that the effect of your testimony?

Ms Bernard: Exactly.

Senator Joyal: On a point of order. In relation to the discussion about compliance to the UN convention, I read the testimony of the minister, when she appeared before us, and I will read the statement verbatim.

Mr. Chairman, you might want to listen to this because it raises some problems that you may want to reflect upon. The minister said, in part, and I quote:

Furthermore, the preamble and principles add clarity and direction by explicitly recognizing the importance of other elements, such as compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. This is the first time that I firmly believe we have indicated that the UN Convention on the Rights of the Child forms part of the basis of our thinking in relation to youth justice in this country. This is an important acknowledgment.

Madame Bernard, vous avez soulevé une autre question par rapport à la convention qui me porte à réfléchir, il s'agit de la réserve. Expliquez-nous encore une fois pourquoi d'après vous la réserve figurant dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ne donne pas plus de latitude à la ministre.

[Français]

Mme Bernard: Effectivement, si on regarde strictement l'article 37(C), elle a le droit de le faire.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: De faire quoi?

[Français]

Mme Bernard: De prévoir que dans certains cas, une fois qu'il a été reconnu coupable, un adolescent peut être détenu de façon préventive avec des adultes. La réserve lui permet de le faire.

D'une part, ce droit d'être détenu séparément est aussi garanti par l'article 10 du Pacte international des droits civils et politiques, et dans ce cas, il n'y a pas eu de réserves de faites au moment où le Canada a ratifié.

D'autre part, chaque fois qu'il y a des réserves, le Comité des droits de l'enfant recommande au pays de retirer leurs réserves éventuellement parce que les pays font des réserves pour différentes raisons. Et à partir du moment où on le fait, c'est une exception à la reconnaissance des droits.

Mais je ne veux pas dire que ces dispositions ne sont pas conformes à l'article 37(C) puisque, en effet, la réserve le permet.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Votre mémoire me paraît éclairant sur cette question. Si je l'ai bien compris, et si j'ai bien saisi vos propos, si en outre mon argument est juste et si la ministre vient de mettre en oeuvre la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant par le fait même qu'elle met en oeuvre la loi, d'après vous, la disposition de réserve porte sur l'incarcération mais non sur les autres questions comme le droit à un avocat, le droit à la protection de la vie privée et le reste; ai-je bien compris vos remarques?

Mme Bernard: Tout à fait.

Le sénateur Joyal: Rappel au Règlement. En ce qui a trait à la discussion portant sur notre respect de la convention des Nations Unies, j'ai revu le témoignage de la ministre et je m'appête à vous le lire.

Monsieur le président, cela vous paraîtra peut-être utile car ces propos soulèvent certains problèmes auxquels vous aimeriez peut-être réfléchir. La ministre a donc dit ce qui suit, et je cite:

Qui plus est, le préambule et les principes de la loi ajoutent la clarté et l'orientation nécessaires en reconnaissant explicitement l'importance d'autres éléments tels que la conformité à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. C'est la première fois que nous reconnaissons que la Convention sert, en partie, de fondement à la façon dont nous concevons le système de justice pour les jeunes au Canada. Il s'agit là d'un élément important.

That is the minister words before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on Thursday, September 27, 2001. To me, unless she says black is obscure and white is brilliant, it is the intention of the minister that the principles of the UN convention be reflected in the system. It says compliance. If it is not compliance, then what is it?

The Deputy Chairman: If I remember correctly, I said that it was not implementation at that time.

Senator Grafstein: Again, chairman, this is the point. Implementation does not mean a statute that says, "By the way, we are implementing." It means a clear reading of the bill and the minister's stated intention. She can just have a word saying "law" and then say in a declaration, "I am implementing this bill in a fulsome way," and she has done that here. That, in effect, is implementing, by domestic legislation, this bill.

[Translation]

Senator Nolin: I have one specific question about Quebec's ratification. In paragraph two of your application, you make reference to an order from the Attorney General in his reference to the Court of Appeal. It has to do with the ratification by the executive by means to two Orders in Council, two orders having to do with these two international conventions.

Ms Bernard: Before it ratifies the Convention, given that some of the matters affected by the Convention came under provincial jurisdiction, Canada had to ensure that the provinces were in agreement.

Senator Nolin: That was the initial tool for ratification?

Ms Bernard: Exactly. Both were in 1991. Canada adopted its Order in Council. If one were to ask me whether Quebec has adopted enabling legislation since that time following the principles of the Convention, Quebec legislation to ratify the Convention, I would answer no.

The Deputy Chairman: As I indicated at the beginning, we raised the issue here. Obviously, I am in a slightly different position, but I said at the time that in our system, when one signs a treaty and ratifies it, one has to go one step further. One must legislate to implement the treaty. So legislation is needed, but we have not done that.

Senator Joyal: At a meeting of the Senate Human Rights Committee, we heard testimony from Professor Leuprecht, the Dean of the Faculty of Law at McGill University in Montreal. We clearly asked him the following question: when Canadian courts have to interpret the scope and nature of obligations that Canada assumes when it ratifies a convention and recognizes it officially in its legislation, as is the case here, what sources of law are used to interpret the convention? Each individual State is not free to interpret the convention as it wishes, since you yourself made reference to the recommendation by the United Nations Committee on Human Rights regarding that very provision that is

Ce sont les paroles mêmes de la ministre qu'elle a prononcées devant le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat, le jeudi 27 septembre 2001. À mon avis, à moins qu'elle ait dit là des banalités, la ministre a bel et bien l'intention de respecter les principes de la Convention de l'ONU dans le système de justice. Elle a bien utilisé le terme conformité. Si le terme conformité ne veut pas dire conformité, alors qu'est-ce qu'il veut dire?

Le vice-président: Si ma mémoire ne me trompe pas, j'ai dit qu'il ne s'agissait pas de mise en oeuvre à ce moment-là.

Le sénateur Grafstein: Encore une fois, monsieur le président, c'est précisément là où nous voulons en venir. La mise en oeuvre n'exige pas nécessairement qu'une loi dise explicitement qu'elle est en train de mettre en oeuvre le principe de la convention. Elle se fonde sur une interprétation claire du projet de loi et sur l'intention exprimée par la ministre elle-même. Elle peut utiliser un terme qui correspond à «loi» puis dans une déclaration préciser qu'elle est en train de mettre en oeuvre le projet de loi d'une façon très poussée, et c'est précisément ce qu'elle a fait ici. Il s'agit d'une mise en oeuvre des principes par voie d'adoption d'une loi nationale.

[Français]

Le sénateur Nolin: J'ai une questions sur un point précis en ce qui a trait à la ratification québécoise. Au paragraphe deux de votre requête, vous faites référence au décret du procureur général dans son renvoi à la cour d'appel. Il est question de ratification exécutive par deux arrêtés en conseil, deux décrets de ces deux conventions internationales.

Mme Bernard: Avant qu'il ne ratifie la convention, étant donné qu'une partie des questions touchées par la convention relevaient de la compétence des provinces, le Canada devait s'assurer que les provinces étaient d'accord.

Le sénateur Nolin: C'était l'outil de ratification *a priori*?

Mme Bernard: Voilà. Les deux sont venus en 1991. Le Canada a adopté son décret. Si on me demandait si le Québec a adopté depuis une loi générale qui calquerait les principes de la convention et qui serait une loi québécoise de la convention, je répondrais que non.

Le vice-président: Comme je l'ai indiqué au début, nous avons soulevé la question ici. Évidemment, je suis dans une position un peu différente, mais j'ai alors dit que dans notre système, quand on signe un traité et qu'on le ratifie, il faut aller un pas plus loin. Il faut légiférer pour mettre en oeuvre le traité. Alors c'est la de législation qu'il faut, mais on ne l'a pas fait.

Le sénateur Joyal: Lors d'une réunion du Comité sénatorial des droits de la personne, nous avons reçu le témoignage du professeur Leuprecht, doyen de la faculté de droit de l'Université McGill à Montréal. Nous lui avons posé clairement la question suivante: lorsque les tribunaux canadiens ont à interpréter la portée et la nature des obligations que le Canada assume lorsqu'il ratifie une convention et la reconnaît formellement dans ses lois comme dans le cas présent, quelles sont les sources du droit pour interpréter la convention? Chaque État n'est pas libre d'interpréter la convention plus ou moins comme il veut, puisque vous avez vous-même fait référence à la recommandation faite par le

indirectly mentioned in the bill regarding the detention of minors in adult correctional institutions.

In your opinion, has the United Nations Commission on Human Rights made other rulings that may have interpreted the Convention on the Rights of the Child, still within the context of a juvenile court system, thus in the area that is of interest to us for the purposes of this bill?

Are there other sources of interpretation that we could consult to define the principles that apply, with regard to the conventions and rules that you made reference to when it is time to define a youth justice system?

Ms Bernard: As for the Convention on the Rights of the Child, the Committee on the Rights of the Child is the body responsible for receiving reports. Unlike the Committee on Human Rights, the Committee on the Rights of the Child cannot accept individual complaints.

At present, this may be one of the shortcomings of the process. There is no jurisprudence, for example, where Canada has been involved in cases having to do with international covenants. So there may not be any jurisprudence, but the committee does pass general observations and hold general discussions.

In the brief, I mentioned one particular interpretation, for example, arguing that rules that normally are not binding become standards. This is an interpretation that the committee made in its general debate on youth justice, but the committee also follows this interpretation each time it examines a report from a country. It makes observations and comes to conclusions. That can hold true for all countries. For example, if we look at the issue of corporal punishment, the committee has made recommendations to Canada and also to other countries. That is its interpretation. Individual complaints are not possible.

How can a Canadian court interpret these rules? The Supreme Court gave us our answer in the *Baker* ruling. One cannot argue the *Baker* ruling directly before the court. In that decision, Madam Justice L'Heureux-Dubé said that we can invoke the principles because of common values; some of the values set out in the Convention are recognized by all countries, so they become customary.

One of the interpretation principles of international law is that we can make reference to custom. Section 3 of the Convention on the Rights of the Child guarantees that the best interests of the child must be the predominant criteria. We say here that this is a criterion, but not a predominant one, and this has been illustrated. Furthermore, it is not a predominant criterion in the guiding principles. It has become so in the preamble further to amendments, and certainly in the various objectives that have been set forth, for instance, in sentencing. The best interest of the minor is no longer the predominant criterion. The convention, the Beijing Rules and the other rules stipulate that the justice system for minors must have, as its priority, the best interest of the young offender.

Comité des droits de la personne des Nations Unies sur précisément une disposition qu'on retrouve mentionnée indirectement dans le projet de loi qui concerne la détention des mineurs dans des institution carcérales pour adultes.

À votre avis, y aurait-il d'autres décisions de la Commission des droits de la personne des Nations Unies qui aurait interprété la convention relative aux droits de l'enfant, toujours dans le contexte d'un système de cours juvénile, donc dans la partie qui nous intéresse pour les fins de ce projet de loi ?

Est-ce qu'il y aurait d'autres sources d'interprétation que nous pourrions consulter pour arriver à déterminer la définition des principes qui s'appliquent, eu égard aux conventions et aux règles auxquelles vous avez fait référence lorsqu'il s'agit de définir un système de justice pour les mineurs?

Mme Bernard: Sur la Convention des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant est l'organe chargé de recevoir les rapports. Contrairement au Comité des droits de l'homme, le Comité des droits de l'enfant ne peut pas recevoir de plaintes individuelles.

C'est peut-être une des lacunes pour le moment de ce processus. Il n'y a pas de jurisprudence, par exemple, où le Canada a été interpellé dans des cas par rapport aux pactes internationaux. Il ne peut donc pas y avoir de jurisprudence, mais le comité adopte des observations générales, il tient des discussions générales.

Dans le texte, j'ai invoqué une certaine interprétation, par exemple, pour dire que les règles qui sont normalement non contraignantes deviennent des normes. C'est une interprétation que le comité a fait dans son débat général sur la justice des mineurs, mais qu'il reprend aussi, chaque fois qu'il examine un rapport d'un pays. Il fait des observations et des conclusions. Cela peut valoir pour tous les pays. Par exemple, si on regarde la question des châtiments corporels, il a fait des recommandations au Canada et aussi à d'autres pays. C'est une piste de son interprétation. Il ne peut pas y avoir de plaintes individuelles.

Comment est-ce que le tribunal canadien peut interpréter ces règles? La Cour suprême nous l'a dit dans l'arrêt *Baker*. On ne peut pas invoquer directement devant le tribunal l'arrêt *Baker*. Dans cet arrêt Mme L'Heureux-Dubé dit qu'on peut invoquer les principes à cause des valeurs qui sont communes; certaines valeurs de la convention sont reconnues par tous les pays, et elle deviennent donc la coutume.

Un des principes d'interprétation du droit international est qu'on peut se référer à la coutume. L'article 3 de la Convention des droits de l'enfant garantit que l'intérêt de l'enfant doit être le critère prédominant. On dit ici que c'est un critère mais il n'est pas prédominant, et on l'a illustré. Non seulement il n'est pas prédominant dans les principes directeurs. Il l'est devenu dans le préambule suite aux modifications, et certainement dans les différents objectifs qu'on voit, par exemple, dans la détermination de la peine. L'intérêt du mineur n'est plus le critère prédominant. La convention, les règles de Beijing et les autres règles stipulent que la priorité du système de justice pour mineurs doit être l'intérêt du jeune contrevenant.

In interpreting Canadian values, the courts can draw upon the rights that have been recognized in the convention. Perhaps I have not summarized it very well, because I did not come prepared to explain the *Baker* case.

Senator Joyal: I am trying to get you to provide me with some kind of summary or analysis of the comments that the Committee on the Rights of the Child could have made as regards how we are to interpret the various principles which, generally speaking, should be applied to youth justice, since we are talking about young people. We are not talking about five or six-year-old children here, we agree that we are talking about adolescents.

What can we conclude from the comments or observations that this committee may have made since it began reviewing the application of the convention? What can we derive from their comments? I am looking for aspects that will help us understand how the four international instruments you refer to are applied to a justice system for children.

You said that the best interest of the child is predominant. Obviously, this is an important principle. There must be others, in the Convention, which are guiding principles. Since the minister has told us that she is in compliance with the principles, the content and the obligations that underlie the Convention, this would help us understand or be able to assess to what extent this bill complies with the Convention or conventions, as purported by the minister.

There is one particular aspect about our debate: when a minister appears before our committee, particularly the Minister of Justice, and states that a bill is in compliance with the Canadian Charter of Rights and Freedoms or the Canadian Human Rights Act, and that it is, therefore, constitutional with respect to the Charter, we take it for granted that we can presume this to be the case. That does not prevent us from proceeding with a review, but we take it for granted that there is a presumption of validity as far as respect of the Charter is concerned.

The minister appears before the committee and recommends a bill which, in its preamble, tells us that it is implementing the obligations and principles of the international convention.

We therefore ask the question about the application of principles and the way it will be done. Up until now, we have had to try to identify various aspects in the bill which we felt were problematic as far as the Convention on the Rights of the Child and other documents were concerned.

Consequently, I do not feel that it is enough to simply read the conventions or international instruments. We have to determine the scope of these instruments. It is a bit like the Canadian Charter of Rights and Freedoms: We can read it, but in practice, we have to see how it has been interpreted in order to establish the scope of the rights. This is where we could use your help, because we are in the position where the bill is before the courts before it has been passed, which is very exceptional.

Les tribunaux, pour interpréter les valeurs canadiennes, peuvent s'inspirer des droits reconnus dans la Convention. Je le résume peut-être mal, car je ne me suis pas préparée à expliquer le cas *Baker*.

Le sénateur Joyal: J'essaie d'obtenir de vous une sorte de résumé ou d'analyse des commentaires que le comité des droits de l'enfant aurait fait, eu égard à l'interprétation à donner aux différents principes qui, normalement, devraient s'appliquer dans le cas de la justice pour adolescents, puisqu'on parle des adolescents. On ne parle pas des enfants de cinq ans ou six ans ici, on s'entend qu'on parle des adolescents.

Que peut-on retirer des commentaires ou des observations que le comité des droits de l'enfant aurait pu faire depuis qu'il considère l'application de la Convention? Que peut-on sortir — je vais utiliser une expression populaire — comme jus? Je cherche les éléments qui nous aideraient à comprendre l'application des quatre instruments internationaux dont vous avez parlé, eu égard à un système de justice pour enfants.

Vous avez dit que l'intérêt de l'enfant est prédominant. Évidemment, c'est un principe important. Il doit y en avoir d'autres, dans la Convention, qui sont des principes directeurs. Comme Mme le ministre nous a dit qu'elle est en conformité avec les principes, le contenu et les obligations qui sont sous-jacents à la Convention, cela nous permettrait de bien comprendre ou d'être en mesure d'évaluer comment ce projet de loi se conforme, comme le ministre le soutient, à la Convention ou aux conventions.

Il y a un élément particulier dans notre débat : lorsqu'un ministre se présente devant notre comité, singulièrement le ministre de la Justice, et qu'il déclare qu'un projet de loi se conforme à la Charte canadienne des droits et libertés ou à la Loi canadienne des droits de la personne et qu'il est, par conséquent, constitutionnel eu égard à la Charte, nous tenons pour acquis qu'il y a une présomption que c'est le cas. Cela ne nous empêche pas de faire un examen, mais nous tenons pour acquis que c'est une présomption de validité au niveau du respect de la Charte.

Le ministre comparaît au comité et nous propose un projet de loi qui, dans son préambule, nous dit qu'il met en application les obligations et les principes de la convention internationale.

On pose donc la question à savoir en quoi il met en application les principes et de quelle manière il le fait. Jusqu'à présent, nous avons dû tenter d'identifier, dans le projet de loi, différents aspects qui nous semblaient problématiques eu égard à la Convention des droits de l'enfant et des autres documents.

Par conséquent, il ne suffit pas, à mon avis, de lire simplement les conventions ou les instruments internationaux. Il faut déterminer la portée de ces instruments. C'est un peu comme la Charte canadienne des droits et libertés, on peut la lire, mais en pratique, il faut voir comment elle a été interprétée pour arriver à déterminer l'étendue des droits. C'est là où nous avons besoin de vos lumières et de votre aide, parce que nous sommes dans la position où le projet de loi est devant les tribunaux avant d'être adopté, ce qui est très exceptionnel.

Generally speaking, the bill is not challenged until it becomes law. But this one is being challenged and, what is more, it is now before a high court, namely, a provincial court of appeal, at a time where we are still in the process of debating the contents of the bill and at a time when we are, in fact, seeking answers, the same answers that the courts will have to eventually rule on.

We could do two things. We could say that this bill is before the courts, at any rate, and hence we will not have the last word. The minister's statements will be verified by the courts and the decision will be made. As a legislator, we could also sincerely ask the question and wonder whether or not this bill is a valid exercise in implementing principles that Canada defends internationally. Because Canada is a country that strongly advocates the promotion of children's rights in many international forums. Senator Pearson is a spokesperson for our institution on this issue.

We are grappling with the challenge of trying to understand the scope of the Convention, whereas in other circumstances, we would simply recognize its presence and recognize that it is probably reflected in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, in the Canadian Human Rights Act, in the Quebec Charter and in other decisions or Canadian legislation.

We are dealing with an extremely important decision, namely, whether or not we have reasonable doubts that the bill that we are carefully studying truly does comply with the Convention. This evening, you have told us that this is not the case in many of its provisions.

We are therefore asking you what other sources we could consult in order to form an opinion on the matter.

Ms Bernard: That would require more in-depth research than what we have been able to do up until now. For instance, in order to understand the scope of each right conferred by the committee, we would have to look at each and every report, and, in particular, the study that the Committee on the Rights of the Child did on every report. This is possible, but I must tell you that this has not been done as of yet.

As for the general principle, the Committee on the Rights of the Child has already held a general debate on the administration of justice for minors. You can access this debate on the Internet and it is apparent that this debate is based on general principles. It does not talk about any specific cases, such as, for instance, the breach of privacy. It also deals with detention, which is a much more serious problem in many countries in the world, but it does point out, nonetheless, that problems occur regardless of what type of country or regime one happens to be in.

However, and this is what we feel is so important, it points out the need to ensure that any measure pertaining to children satisfies, first and foremost, the criterion of the best interests of the child. This is the conclusion drawn in article 40 and in the applicable rules. We told you that by establishing repression, namely the protection of society, as its primary objective, the

Normalement, les contestations ont lieu une fois que le projet de loi est adopté. Mais nous sommes en contestation devant en plus un tribunal supérieur, qui est la cour d'appel d'une province, au moment où nous sommes encore à débattre du contenu du projet de loi et au moment où nous cherchons précisément à obtenir des réponses, là même où les tribunaux auront à se prononcer éventuellement.

On peut faire deux choses. On peut se dire que ce projet de loi est devant les tribunaux de toute façon et qu'on n'aura donc pas le dernier mot. Les déclarations du ministre seront vérifiées par les tribunaux et la décision sera rendue. On peut aussi comme législateur, se poser sincèrement la question et se demander si ce projet de loi est un exercice valable de respect de mise en application des principes que le Canada défend sur le plan international? Car le Canada est un des pays qui se fait fort de promouvoir les droits de l'enfant dans plusieurs tribunes internationales. Le sénateur Pearson est un porte-parole de notre institution sur cette question.

Nous sommes confrontés au défi d'essayer de comprendre la portée de la convention, alors que dans d'autres circonstances, nous ne ferions que reconnaître sa présence et qu'elle est probablement reflétée dans la Charte canadienne des droits et libertés, dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, dans la charte du Québec et dans d'autres décisions ou d'autres législations canadiennes.

Nous sommes confrontés à une décision extrêmement importante, à savoir si nous avons des doutes raisonnables que le projet de loi que nous étudions laborieusement se conforme vraiment à la Convention. Ce soir, vous venez nous dire que non, dans plusieurs de ces dispositions.

Nous vous demandons donc quelles sont les autres sources que nous pourrions consulter pour nous amener à formuler une opinion sur cette question.

Mme Bernard: Cela demande une recherche plus élaborée que celle que nous avons pu faire jusqu'ici. Par exemple, pour comprendre la portée de chaque droit donné par le comité, il faudrait regarder chacun des rapports et surtout l'étude de chacun des rapports par le comité des droits de l'enfant. C'est possible, mais je dois vous dire que ce n'est pas un exercice que nous avons fait jusqu'à maintenant.

Sur le principe général, le comité des droits de l'enfant a déjà tenu un débat général sur la question de l'administration de la justice des mineurs. Ce débat est accessible sur Internet et on peut observer qu'il revient sur les grands principes. Il ne parle pas de cas spécifique, comme par exemple l'atteinte à la vie privée. Il traite aussi de la détention qui est un problème beaucoup plus grave dans plusieurs pays du monde, mais il souligne quand même que les problèmes se posent, quel que soit le type de pays ou de régime dans lequel on se situe.

Par contre et c'est pour cela qu'on l'a souligné. Ce qui est important pour nous, c'est qu'il soulignait la nécessité de veiller à ce que toute mesure concernant les enfants réponde au premier chef à l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est ce qu'il tire comme conclusion de la lecture de l'article 40 et des règles applicables. On vous a indiqué qu'en mettant plutôt comme objectif soit la

predominant criterion is not the best interests of the young person who has committed the offence.

The Deputy Chairman: Have you already asked Quebec to draft and adopt legislation to give effect to the Convention on the Rights of the Child?

Ms Bernard: Not in a comprehensive way. There is always a problem with jurisdiction, but the usefulness of an organization such as ours is that, when a bill or a draft regulation or even certain practices are introduced, we review them on the basis of the principles and then we tell the legislator if in fact the measure is in compliance.

Senator Beaudoin: Obviously, the federal legislator in certain sectors and the provincial counterpart in other sectors each have legislative jurisdiction. If we want treaty rights to be implemented in Canada, both the federal government and the provinces are going to have to legislate.

Ms Bernard: This is a very good field. When you examine the convention provisions, you can see that, more than any other articles, 37 and 40, which deal with the administration of justice, are accompanied by rules establishing standards. For other rights that are recognized in the convention, there are no additional rules. I gave you the example of the right to privacy which, in article 40, is not stipulated in detail. There is no mention of access to the records or of the confidentiality of identity as is done in the rules. Indeed, this is an opportune time to do this exercise because if you examine the other provisions of the convention, you can see that they are more general.

Senator Joyal: I do not want to belabour this point, but it is extremely important in terms of our study. Did this special meeting on youth justice take place a long time ago?

Ms Bernard: In December of 1995.

Senator Joyal: I would imagine that the Committee on the Rights of the Child considered the conclusions of this special meeting when it assessed the degree of compliance of the various countries bound by the convention. I would suppose that this was used to draft the guiding principles and to do the compliance assessment of the youth justice initiatives and systems that were being implemented by these countries.

Ms Bernard: The Convention has now been in effect for 11 years. If you compare the convention to the *Convention on Civil and Political Rights*, what the human rights committee has done and what the Committee on the Rights of the Child may do is to adopt general observations. This provides for greater scope. These observations have been useful to the courts, particularly in cases dealing with economic and social rights that will be examined by the Supreme Court.

The Committee on the Rights of the Child has just adopted general observations that can be used for interpretation purposes, but so far this has been done for only one case, namely, the right to education. This is quite recent. This will come in time, but we do not yet have this source of interpretation for articles 37 and 40.

répression, soit la protection de la société, le critère prédominant n'est pas l'intérêt du jeune qui a commis le délit.

Le vice-président: Avez-vous déjà demandé que le Québec procède à l'élaboration et l'adoption d'une loi pour donner effet à la Convention sur les droits de l'enfant?

Mme Bernard: Globalement, non. Il y a toujours un problème de juridiction, mais l'utilité d'un organisme comme le nôtre est que lorsque un projet de loi ou un projet de règlement ou même certaines pratiques sont introduits, nous les examinons à la lumière des principes et nous indiquons à ce moment au législateur s'il agit en conformité.

Le sénateur Beaudoin: Il est évident ici que le législateur fédéral dans certains domaines autant que les provinces dans d'autres domaines, ont chacun une compétence législative. Si on veut que les droits du traité soient mis en œuvre au Canada, il va falloir que le gouvernement fédéral et aussi les provinces légifèrent.

Mme Bernard: Ceci est un très bon domaine. Quand on regarde les dispositions de la convention, ce sont les articles 37 et 40 traitant de l'administration de la justice qui ont été les plus complétés par des règles qui établissent des standards. Pour d'autres droits qui sont reconnus dans la convention, on n'a pas de règles additionnelles. Je vous ai donné l'exemple du droit à la vie privée qui, à l'article 40, n'est pas détaillé. On ne parle pas de l'accès au dossier et de la confidentialité de l'identité comme on le fait dans les règles. C'est effectivement le temps opportun de faire cet exercice parce que si on regarde d'autres dispositions de la convention, elles sont plus générales.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas trop allonger la discussion sur ce point, mais cela devient extrêmement important dans l'évolution de l'étude que nous faisons. Cette session spéciale sur la justice juvénile a-t-elle eu lieu il y a longtemps?

Mme Bernard: En décembre 1995.

Le sénateur Joyal: J'imagine que par la suite, le comité des droits de l'enfant a tenu compte des conclusions de cette session spéciale quand il a évalué la conformité ou la non-conformité des différents pays engagés par la Convention. Je suppose que cela a servi à l'élaboration de principes directeurs et à l'évaluation de la conformité des initiatives et des systèmes que les pays mettent en place dans le contexte de la justice juvénile.

Mme Bernard: La Convention est entrée en vigueur il y a maintenant 11 ans. Si on la compare avec le pacte relatif aux droits civils et politiques, ce qu'a fait le comité des droits de l'homme et ce que peut faire le comité des droits de l'enfant est d'adopter des observations générales. Cela donne une plus grande portée. Ces observations ont été utiles pour les tribunaux, notamment pour des cas à certains niveaux dans une affaire qui touche les droits économiques et sociaux sur laquelle va se pencher la Cour suprême.

Le comité des droits de l'enfant vient d'adopter des observations générales qui peuvent servir d'interprétation, mais c'est dans un seul cas qui est le droit à l'éducation. C'est assez récent. Cela va venir éventuellement, mais on n'a pas encore cette source d'interprétation par rapport aux articles 37 et 40.

Senator Joyal: Are these the articles that pertain to youth justice?

Ms Bernard: That is right.

[English]

Senator Grafstein: I have had a chance to look at the commission's brief to the Court of Appeal of the Province of Quebec. The witness, Ms Bitzakidis, signed the application on behalf of the applicant, so she has knowledge of it.

On a supplementary question first, when dealing with issues of gender equality, for example, the Supreme Court has, in effect, said that once conformed the UN convention is, in effect, part of the domestic law of Canada. Therefore, the Supreme Court says that Canadians will be bound by that law.

This, in a way, responds to Senator Joyal, who asked about the consequences of it. The consequence, as I understand it, is that it is part of the domestic law, part of the conventional domestic law and part of the common law, the common law being that we will not implement or respect legislation that fails to meet a UN standard. That is the consequence of it. If it is the UN, it is just a political consequence, a sanction; they will pass a resolution against us.

The deeper issue is that once we de jure implement something in domestic legislation, crimes against humanity being an example, we can bring action under crimes against humanity because it is part of the domestic law.

This is exactly what you are saying in your brief to the Court of Appeal. You are saying, in paragraph 2, that it is incompatible with the international law, which was, in fact, ratified in Canada and you refer to the Orders in Council. All of this was supported by the territories and the provinces, so it reduces the problem of mixed jurisdiction. It is not a question of whether Quebec implements it or not. If the federal government implements it, and the federal government has jurisdiction, as it does under the criminal power, or the right to legislate with respect to children individually, which is, I think, a shared power, that is enough for the courts to be able to say whether it conforms. Do you both agree with that?

[Translation]

Ms Bitzakidis: I will let my colleague comment on the international law aspect because I believe Senator Nolin provided the answer earlier when he was talking about the decree mentioned in the application.

Ms Bernard: Once the bill refers to the convention, that gives the courts an additional tool in judging its compliance. We must also understand that Canadian jurisprudence is evolving. Would the Court of Appeal have been able to do this had there been no reference? I do not think that an answer is required, I am not going to take any chance with that.

Le sénateur Joyal: Les articles qui touchent à la justice juvénile?

Mme Bernard: Exactement.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: J'ai eu la possibilité d'examiner le mémoire que la commission a soumis à la Cour d'appel du Québec. Le témoin, Mme Bitzakidis, a signé la demande au nom du requérant, elle est donc au courant de la question.

J'aimerais poser une question supplémentaire. Lorsque la Cour suprême s'est penchée sur des questions liées à l'égalité des sexes, elle a affirmé qu'une fois la Convention des Nations Unies signée, elle fait partie du droit canadien. Elle se trouve ainsi à affirmer que les Canadiens sont tenus de la respecter.

Dans un sens, cela répond à la question du sénateur Joyal au sujet des conséquences. À ma connaissance, le fait d'avoir signé la Convention des Nations Unies se trouve à l'inscrire dans les lois canadiennes, qu'il s'agisse des lois conventionnelles ou de la common law qui porte que nous ne mettrons pas en vigueur ni ne respecterons des lois qui ne se conforment pas à une norme des Nations Unies. Voilà pour les conséquences. Du côté de l'ONU, c'est une conséquence politique cette fois, une sanction, en ce sens que l'organisme adopterait une résolution de blâme contre notre pays.

L'aspect critique, c'est qu'une fois qu'un crime est reconnu en vertu du droit national, les crimes contre l'humanité étant un exemple, des poursuites peuvent être intentées en vertu de ce droit.

C'est exactement ce que vous dites dans votre mémoire à la Cour d'appel. Au paragraphe 2, vous dites que c'est incompatible avec les conventions internationales ratifiées par le Canada et vous mentionnez des décrets en conseil. Les territoires et les provinces ayant donné leur accord, cela réduit le problème de la compétence partagée. Il ne s'agit pas de savoir si le Québec appliquera ou non la mesure. Si le gouvernement fédéral l'applique en vertu de ses pouvoirs aux termes du droit criminel ou du pouvoir qui lui est conféré de légiférer en ce qui touche les enfants à titre individuel, ce qui, à mon avis, constitue un pouvoir partagé, cela ne suffit-il pas pour que les tribunaux puissent dire si la mesure se conforme au droit international ou non. Qu'en pensez-vous?

[Français]

Mme Bitzakidis: Je vais laisser ma consœur répondre au niveau du droit international parce que je crois que la réponse a été posée plus tôt par le sénateur Nolin relativement au décret mentionné à la requête.

Mme Bernard: À partir du moment où le projet de loi se réfère à la convention, cela donne un outil de plus pour les tribunaux pour se prononcer sur la conformité. Il faut aussi voir qu'il y a une évolution de la jurisprudence canadienne. Est-ce que la cour d'appel aurait pu le faire s'il n'y avait pas eu une référence? Je pense que ce n'est pas nécessaire d'y répondre, je ne me risquerai pas.

[English]

Senator Grafstein: Essentially, you agree with me that if the international convention is deemed to be part of the domestic law the Supreme Court will decide based on whether it conforms.

Ms Bernard: Exactly.

Senator Grafstein: I will turn to an issue that you have not dealt with in your application for leave to intervene and which is a concern of mine, and that is the question of whether clause 61, which delegates to the lieutenant governors in council of provinces the power to lower the age on those presumptive crimes, is a delegation *ultra vires* of section 91.27, that being the federal government's exclusive power to deal with the criminal law.

[Translation]

Ms Bitzakidis: This point was not dealt with in the application. As far as the application for leave to intervene is concerned, you must consider the commission's mission as conferred by the Charter and by the Loi sur la protection de la jeunesse (Youth Protection Act). Consequently, the commission's interest in participating in the debate was limited by its jurisdiction as defined in Quebec legislation. The commission intervenes especially in issues that come under its jurisdiction.

[English]

Senator Grafstein: I understand that, but when your application, which lists the Minister of Justice of Quebec, the Attorney General of Quebec and your commission as applicants and the Minister of Justice and the Attorney General of Canada as respondents, goes to the Court of Appeal, whether or not you argue it the court will have to look at the question of whether it is constitutional, because you have raised the question of constitutionality.

Senator Nolin: I do not think so.

Senator Grafstein: I am asking her view.

The Deputy Chairman: I would like to know, right from the beginning, whether this is involved in the reference review in front of the Court of Appeal.

[Translation]

Is that in the referral before the Court of Appeal? If that is not the case, it would be difficult to discuss the issue.

Senator Nolin: That was Senator Grafstein's question. Do the two paragraphs you refer to represent all of the questions that are put to the Court of Appeal?

Ms Bitzakidis: No, the Government of Quebec asks other questions that do not require the intervention of the commission.

[English]

Senator Grafstein: As lawyers to lawyers, if a question of the constitutionality of a particular piece of legislation is argued before the court, whether it is argued under a rubric of the charter, which is a fundamental aspect of the Constitution, or it is argued under section 91, the court, as a question of practice, would not be

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Vous convenez donc avec moi que si la convention internationale est réputée faire partie du droit national, la Cour suprême décidera si elle est conforme ou non à ce droit.

Mme Bernard: En effet.

Le sénateur Grafstein: Je vais maintenant aborder une question que vous n'avez pas traitée dans votre demande d'autorisation d'interjeter appel et qui me préoccupe. Il s'agit de savoir si l'article 61 qui permet aux lieutenants-gouverneurs en conseil des provinces d'abaisser l'âge à partir duquel on peut être jugé coupable d'un crime désigné constitue une délégation de pouvoir inconstitutionnel en vertu de l'article 91.27 qui énonce que le gouvernement fédéral a pouvoir exclusif en matière de droit pénal.

[Français]

Mme Bitzakidis: Ce point n'a pas été abordé dans la requête. Pour la permission à l'intervention, il faut tenir compte de la mission de la commission qui lui est conférée par la charte et par la Loi sur la protection de la jeunesse. Donc l'intérêt de la commission à intervenir dans le débat était circonscrit par sa compétence définie dans les lois québécoises. La commission intervient plus particulièrement sur les questions qui touchent sa compétence.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je comprends, mais lorsque votre demande qui cite le ministre de la Justice du Québec, le procureur général du Québec et votre commission comme demandeur et le ministre de la Justice et le procureur général du Canada comme défendeur, la Cour devra se demander si la question est constitutionnelle parce que vous avez soulevé la question de la constitutionnalité.

Le sénateur Nolin: Je ne le pense pas.

Le sénateur Grafstein: Je lui demande son avis.

Le vice-président: J'aimerais savoir si cette question est abordée dans le renvoi présenté à la Cour d'appel.

[Français]

Est-ce que c'est dans le renvoi devant la cour d'appel? Si ce n'est pas le cas, on peut difficilement en discuter.

Le sénateur Nolin: C'est la question du sénateur Grafstein. Est-ce que les deux paragraphes auxquels vous faites référence représentent la totalité des questions posées à la Cour d'appel?

Mme Bitzakidis: Non, il y a d'autres questions qui sont posées par le gouvernement du Québec sur lesquelles n'interviendra pas la Commission.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je m'adresse à titre d'avocat à d'autres avocats. Si la constitutionnalité d'une loi est contestée devant un tribunal, que ce soit en vertu de la Charte, qui est un élément fondamental de la Constitution, ou de l'article 91, le tribunal sera tenu de simplement entendre l'argumentation qui lui est présentée.

limited to just listening to the questions applied. It is free to deal with this question, because it has been a hot issue, as you know, between us and the officials of the Department of Justice and the Minister of Justice.

[Translation]

Ms Bitzakidis: Indeed, the commission gets involved with the first referral to the Attorney General, particularly in matters that pertain to the Loi sur la protection de la jeunesse (Youth Protection Act), which provides that certain principles stated in this legislation also apply to youth subject to the Young Offenders Act. As far as the commission is concerned, it is important to ensure that amendments made to the Young Offenders Act do not thwart the missions that it has under the Loi sur la protection de la jeunesse (Youth Protection Act) regarding the same youth. This is where the Commission comes into the constitutional debate.

[English]

Senator Grafstein: Is it fair to conclude that, when you refer to sections 92.13 and 92.14 of the Constitution Act, you are actually saying that those are under provincial jurisdiction and that, therefore, this might be a traversing of provincial jurisdiction. That is one aspect.

[Translation]

Ms Bitzakidis: I understand what you are saying, but I would like to point out that subsection 1, which is contained in subsection 2 of the application of the commission, is the subsection of the Attorney General of Quebec, which we are repeating.

[English]

Senator Grafstein: It is 2.1, I believe.

[Translation]

Ms Bitzakidis: Precisely. That provision was written by the Attorney General of Quebec and subsection 3 contains the concerns of the commission with regard to that statement. The first point deals with the scope of the obstacles which the legislation may pose with respect to the criminal justice system for young offenders in terms of the application of legal standards and psycho social practices which are currently used in Quebec for the rehabilitation of children who have committed criminal offences.

These practices are outlined in the Youth Protection Act which, under subsection 11.3, specifically states that some provisions of the Youth Protection Act and its principles apply to young offenders who fall under the Young Offenders Act.

The Deputy Chairman: Are you intervening within those parameters?

Ms Bitzakidis: The Commission has jurisdiction within those parameters.

Senator Nolin: Could we get the decree in its entirety?

The Deputy Chairman: We can obviously refer to it, as long as it is relevant to the bill which is before us.

Le tribunal peut se pencher sur la question qui, comme vous le savez, est une question sur laquelle nous ne partageons pas le même avis que les fonctionnaires du ministère de la Justice et que la ministre de la Justice elle-même.

[Français]

Mme Bitzakidis: En fait, la Commission est interpellée par la première question du renvoi du procureur général, surtout en ce qui a trait à la Loi sur la protection de la jeunesse, qui prévoit que certains des principes énoncés dans cette loi s'appliquent également aux jeunes qui sont sous la Loi des jeunes contrevenants. Pour la Commission, l'important est de s'assurer que les modifications qui seront apportées à la Loi sur les jeunes contrevenants ne viennent pas contrecarrer les missions qu'elle a en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse pour ces mêmes jeunes. C'est donc à ce niveau que la Commission va se situer dans le débat constitutionnel.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Lorsque vous faites mention des articles 92.13 et 92.14 de la Loi constitutionnelle, faut-il comprendre que vous soutenez qu'il s'agit d'un domaine de compétence provinciale et que par conséquent la loi empiète sur cette compétence. C'est un aspect de la question.

[Français]

Mme Bitzakidis: Je comprends ce que vous dites mais j'aimerais préciser que le paragraphe 1 qui est énoncé au paragraphe 2 de la requête de la Commission, c'est le paragraphe du Procureur général du Québec que nous reprenons.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je crois que c'est l'article 2.1.

[Français]

Mme Bitzakidis: Exactement. C'est le paragraphe formulé par le Procureur général du Québec et on retrouve au paragraphe 3 les préoccupations de la Commission par rapport à cet énoncé. La première question porte sur l'étendue des obstacles que peut poser la loi concernant le système de justice pénal pour les adolescents à l'application des normes juridiques et des pratiques psychosociales en vigueur au Québec, en matière de rééducation des enfants qui ont commis des actes criminels.

Ces pratiques sont énoncées dans la Loi sur la protection de la jeunesse qui prévoit spécifiquement, à son article 11.3, que certains des articles de la Loi sur la protection de la jeunesse et les principes qui y sont énoncés s'appliquent aux jeunes qui sont soumis à la Loi sur les jeunes contrevenants.

Le vice-président: C'est à l'intérieur de ces données que vous intervenez?

Mme Bitzakidis: Parce que la Commission a compétence à l'intérieur de ces données.

Le sénateur Nolin: Peut-on obtenir le texte du décret au complet?

Le vice-président: On peut évidemment y référer, en autant que cela touche à la loi qui est devant nous.

Senator Nolin: It is the reason there is an application for leave to intervene before the Court of Appeal.

Ms Bitzakidis: The decree of the Government of Quebec?

The Deputy Chairman: Yes.

Senator Joyal: With regard to your application to appear before the Court of Appeal, I am referring to section 23, which is the last one on your application. It says:

Moreover, if the present application is granted, the applicant intends to submit to the court elements with view to establishing that (1) the foundations of the new act, (2) its guiding principles and (3) some of its provisions are not in compliance with international obligations which must guide any decision affecting a child.

You will therefore argue before the Court of Appeal that the foundations of the new legislation, its guiding principles and certain provisions, as contained in your submission, are inconsistent. In my view, you have proven this to us tonight and we will have the opportunity to study the matter more closely.

Are you going to conduct more research or study into the matter of the foundations of the new legislation and its guiding principles, or does the brief you presented here and in the other place represent the gist of your position?

Ms Bitzakidis: Please understand that in the legal process, there is a broadly defined provision which gives us the right to plead our case, but at this point, we have only submitted our application for standing at the hearing. As it now stands, our application has not even been submitted to the Court of Appeal. It was transmitted to the chief judge of the Court of Appeal.

The Deputy Chairman: You have not received an answer.

Ms Bitzakidis: No, because the chief judge in charge of the case still has to let us know when the hearing will be held. If the commission receives leave to intervene — which is what we want — it is obvious that we are going to study the matter further and that we will make a reference for the Court of Appeal to study the issue. I cannot say today that we will only submit what we gave you, but it nevertheless represents the thrust of our argument.

Senator Beaudoin: I do not think we could take the issue much further, because your testimony is based on the bill which is before us. The reference would make for passionate debate, but that is not the main reason why you are before the committee.

Senator Joyal: No, absolutely not. Except that the work carried out by the witnesses to define the foundations and guiding principles of the new legislation may be extremely useful in helping us understand the law based on their interpretation.

I understand that if your application is heard and accepted, you would present to the appeal court the motives contained in the evidence, based on your study of the foundations and guiding principles of this legislation and based on examples of provisions which are contradictory.

Le sénateur Nolin: C'est la raison d'être du décret de renvoi à la Cour d'appel.

Mme Bitzakidis: Le décret du gouvernement du Québec?

Le vice-président: Oui.

Le sénateur Joyal: Concernant votre requête pour pouvoir intervenir en cour d'appel, je me réfère au paragraphe 23, le dernier paragraphe de votre requête. Il est dit:

De plus, si la présente requête est accordée, la requérante entend soumettre à la cour des éléments visant à établir (1) que les fondements de la nouvelle loi, (2) ses principes directeurs (3) certaines de ses dispositions sont incompatibles avec le respect des obligations internationales qui doivent régir les décisions concernant un enfant.

Vous allez donc vous concentrer à expliquer à la cour d'appel ce que, dans votre surprise, sont les fondements de la nouvelle loi, les principes directeur et certaines des dispositions qui sont incompatibles. À mon avis, vous avez fait ce soir une démonstration de certaines des dispositions incompatibles, et on pourra éventuellement y réfléchir par nous-mêmes.

Dois-je comprendre que vous ferez d'autres recherches, réflexions ou études sur les fondements de la nouvelle loi et les principes directeurs ou bien que ce que vous avez présenté dans votre mémoire ici et à l'autre endroit correspond à l'essentiel de votre pensée?

Mme Bitzakidis: Vous comprendrez que dans un acte de procédure, un article est prévu d'une façon assez large pour nous permettre d'élaborer notre point de vue à ce sujet et que nous n'en sommes qu'à l'étape de la permission d'intervention. Pour l'instant, la requête pour la permission d'intervention n'a pas encore été soumise à la Cour d'appel. Elle a été déférée au juge en chef de la Cour d'appel.

Le vice-président: Cela n'a pas été étayé.

Mme Bitzakidis: Non, parce que le juge en chef qui s'occupe du dossier nous communiquera la date d'audition. À partir du moment où la Commission aura la permission d'intervenir — ce que nous souhaitons — il est bien clair que nous devons nous pencher plus à fond sur la question et nous-mêmes faire un renvoi qui permettra à la Cour d'appel d'étudier la question. Je ne pourrais pas affirmer aujourd'hui que nous nous limiterons à ce qui vous a été soumis, mais cela ira dans ce sens.

Le sénateur Beaudoin: Je doute qu'on puisse aller plus loin parce que votre témoignage est basé sur le projet de loi qui est devant nous. Le renvoi, c'est quelque chose de passionnant, mais ce n'est pas la raison principale pour laquelle vous êtes devant nous.

Le sénateur Joyal: Non, absolument pas. Sauf que le travail que les témoins font pour définir les fondements et les principes directeurs de la nouvelle loi peut être drôlement utile pour notre compréhension de la loi selon l'interprétation qu'ils en feront.

Je comprends que si votre requête est entendue et acceptée, vous présenterez à la cour d'appel les motifs contenus dans la preuve, selon l'étude que vous ferez des fondements de cette loi, de ses principes directeurs et selon des exemples de dispositions qui sont contradictoires.

You are asking for a lot of time between the moment your application is granted and the moment you wish to table your brief. For the sake of our work, I was wondering whether we could count on receiving that document or whether we will have to rely on the brief you have presented this evening.

Ms Bitzakidis: I can tell you right away that the chief judge, the honourable Claude Michaud, indicated that he would hear our application in November. The chief judge will set the agenda, so I cannot tell you exactly when the application will be heard.

Senator Beaudoin: That gives us time to think.

Ms Bernard: Guiding principles are discussed when the protection of society from certain individuals is at stake. The question of whether the adult system should apply to young offenders is a fundamental one under the law and one which also affects its guiding principles. There is a lot at stake.

[English]

Senator Grafstein: I wish to thank the witnesses and others on the commission who helped with this draft. I find the brief to be superb.

[Translation]

The Deputy Chairman: I would like to thank our witnesses for having appeared before the committee this evening. The issues they raised were very interesting.

The committee adjourned

OTTAWA, Thursday, October 25, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:45 a.m. to study Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[Translation]

The Deputy Chairman: This morning, we have with us three representatives from legal aid in Quebec. They are Ms Diane Trudeau from the Commission des services juridiques of Montreal, Mr. Mario Gervais, Bureau d'aide juridique of Longueuil and Mr. Benoît Gingras of the Bureau d'aide juridique of Quebec. We also have with us today Ms Carol Letman of the Criminal Lawyers' Association and Mr. William Trudell of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers.

I would ask you not to exceed 10 or 15 minutes for your presentations, because we have many witnesses this morning and committee members generally ask a lot of questions.

Ms Diane Trudeau, Commission des services juridiques of Montreal: I represent the Montreal legal services commission. I would like to thank the Standing Senate Committee on Legal and

Vous demanderez un délai important entre le moment où la requête vous sera accordée et le moment où vous déposerez votre mémoire. J'essaie de savoir si, lors de nos travaux, nous pouvons compter sur ce document ou si nous devons nous satisfaire de votre mémoire de ce soir.

Mme Bitzakidis: Je peux tout de suite vous dire que le juge en chef, l'honorable Claude Michaud, nous a indiqué qu'il avait l'intention d'entendre notre requête au courant du mois de novembre. C'est le juge en chef qui décidera de l'ordre du jour, et je ne peux pas vous dire à quel moment la requête sera entendue.

Le sénateur Beaudoin: Cela nous donne le temps de réfléchir.

Mme Bernard: Les principes directeurs, on en parle lorsqu'il est question de protection de la société par rapport aux gens. Lorsqu'on parle du système des adultes qui devient applicable à des jeunes, on parle des fondements de la loi, on parle des principes directeurs aussi. Vous avez quand même beaucoup d'éléments.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je tiens à remercier les témoins et les autres personnes de la commission qui ont participé à la rédaction de ce mémoire que je trouve excellent.

[Français]

Le vice-président: Je voudrais remercier les témoins de ce soir. Je pense qu'ils ont suscité un intérêt certain.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 25 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 45 pour étudier le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence.

Le sénateur Gerald-A. Beaudoin (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[Français]

Le vice-président: Ce matin, nous accueillons trois représentants de l'Aide juridique du Québec. Il s'agit de Mme Diane Trudeau de la Commission des services juridiques de Montréal, de M. Mario Gervais du Bureau d'aide juridique de Longueuil et de M. Benoît Gingras du Bureau d'aide juridique du Québec. Nous recevons également Mme Carol Letman de la Criminal Lawyers' Association et M. William Trudell du Conseil canadien des avocats de la défense.

Pour votre présentation, je vous demanderais de ne pas excéder 10 ou 15 minutes parce que vous êtes nombreux et les membres du comité ont l'habitude de poser beaucoup de questions.

Mme Diane Trudeau, Commission des services juridiques de Montréal: Je représente la Commission des services juridiques de Montréal. Je remercie le Comité sénatorial permanent des

Constitutional Affairs for giving us this opportunity to comment on Bill C-7.

We limited our remarks to three major themes. However, we can answer questions on other aspects of the bill. I will be talking about the difference between the declaration of principles in the current legislation and the one contained in Bill C-7. I will also be discussing how, under the new legislation, it will be very difficult to promote the rehabilitation of young people on the basis of their needs.

Mr. Mario Gervais will discuss the general law on the admissibility of extrajudicial statements as described in clauses 146 and following. Mr. Benoît Gingras will discuss clauses 61 and following, which deal with adult sentences, or what is known as presumptive transfers.

It will be very difficult to interpret the new legislation as one that is not different philosophically and practically from the current one, which acknowledges young persons' needs as regards rehabilitation. In considering how an act should be interpreted, we have to check the legislator's meaning and intent. A number of Supreme Court decisions have confirmed this, including *Delisle v. Canada*, in 1999, which sheds some light on the way to determine the legislator's intent. This decision states and I quote:

Legislative intent must have an institutional quality, as it is impossible to know what each member of Parliament was thinking. It must reflect what was known to the members at the time of the vote. It must also have regard to the fact that the members were called upon to vote on a specific wording, for which an institutional explanation was provided.

What was this institutional explanation? If we go back to 1998, at the beginning of the renewal process, the government said that the bill was designed to give Canadians a youth justice system that would protect society and teach values such as accountability, responsibility and respect. The idea was to try to prevent an increase in youth crime and the significant consequences this would entail.

There was no change in philosophy when Bill C-7 was introduced. The government said that the bill was designed to provide a system whereby young people would have to face genuine consequences for their acts. Canadians know that this is the most effective way of ensuring that society is protected.

The government also said that the youth justice strategy recognized that the protection of the public must be the main objective of a new youth justice system, and that this bill marks a new approach to youth justice and a significant reworking of the youth system designed to provide for consequences geared to the seriousness of the crime. We think this introduces an imbalance in long-existing case law, particularly the Supreme Court judgment in *R. v. J.J.M.* The objective of this balance was to have a special system designed to rehabilitate young people rather than incarcerate them.

affaires juridiques et constitutionnelles pour l'occasion qui nous est offerte de présenter nos commentaires relativement au projet de loi C-7.

Nous nous sommes limités à trois grands thèmes. Cependant, nous pourrions répondre à d'autres questions ayant trait au projet de loi. Je vous parlerai de la différence entre la déclaration de principes de la loi actuelle et celle du projet de loi C-7, et en quoi il sera très difficile, avec cette nouvelle loi, de favoriser la réadaptation des jeunes en tenant compte de leurs besoins.

Maître Mario Gervais vous parlera du régime de la preuve concernant l'admissibilité des déclarations extrajudiciaires que vous retrouvez aux articles 146 et suivants, et Maître Benoît Gingras, quant à lui, vous parlera des articles 61 et suivants concernant la peine applicable aux adultes, ce qu'on appelle la présomption de renvoi.

Il sera très difficile d'interpréter cette nouvelle loi comme une loi qui n'est pas différente sur le plan philosophique et pratique de la loi actuelle, de la reconnaissance des besoins et de la réadaptation des jeunes. En fait, quand on regarde l'interprétation qu'on doit donner à une loi, on doit vérifier la véritable signification et l'intention du législateur. Plusieurs décisions de la Cour suprême ont confirmé ce que je dis, entre autres la décision *Delisle c. le Canada*, en 1999, qui nous éclaire sur la façon de déterminer la recherche de l'intention législative. Selon cette décision, et je cite:

L'intention législative doit avoir un caractère institutionnel vu l'impossibilité de connaître la pensée de chaque député. Elle doit refléter ce qui était connu des députés à l'occasion du vote. Elle doit aussi tenir compte du fait que les députés ont été appelés à voter sur un texte en particulier, texte pour lequel une explication institutionnelle a été fournie.

Quelle était cette explication institutionnelle? Si on remonte à 1998, au début de la stratégie de renouvellement, on disait que le projet de loi visait à ce que les Canadiennes et les Canadiens aient un système de justice pour les adolescents qui protège la société et inculque des valeurs telles que l'imputabilité, la responsabilité et le respect. On veut chercher à empêcher l'augmentation de la criminalité chez les jeunes et les conséquences significatives à cet égard.

Quand on a présenté le projet de loi C-7, on n'a pas changé de philosophie. On disait que le projet de loi visait à être un système qui fait en sorte qu'un adolescent soit assujéti à des conséquences réelles. Les Canadiens et les Canadiennes savent que c'est le moyen le plus efficace d'assurer la protection de la société.

On disait également que la stratégie en matière de justice pour les jeunes reconnaît que la protection du public doit être le principal objectif du renouvellement de la justice pour les jeunes, et que cette loi signale une nouvelle approche de la justice pour les adolescents et un réaménagement important du système pour les jeunes favorisant l'imposition de conséquences proportionnelles à la gravité de l'infraction. D'après nous, on déséquilibre ce qui avait été longuement élaboré par la jurisprudence, en particulier avec la décision *R. c. J.J.M.* de la Cour suprême. On avait atteint cet équilibre dans le but d'arriver à

We must understand that when young persons are sent to a youth custody facility, the intention is to rehabilitate them, not to incarcerate them. We are often criticized in Quebec and told that young people spend too much time for minor offences in youth custody facilities. However, when they are there, the objective is to rehabilitate them, not to incarcerate them. It is very important to understand this distinction.

When we say that the declaration of principle is very different from the one in the current act, we mean that under Bill C-7, it will not be possible to interpret it in such a way as to reach the same objectives and rehabilitate the young person. The principles set out in this bill are based on adult justice principles.

There is reference to just and proportional responsibility and significant consequences — which, in passing, was translated by “perspectives positives” in French and “meaningful consequences” in English — and the long-term protection of the public. These are all principles the judge would use in determining the sentence. The judge must also take into account the young person’s rehabilitation and reintegration, but these aspects are not considered at the same time as the protection of society when the sentence is determined. The judge will not be able to achieve the same objectives in providing appropriate sentences. The preamble mentions that society must meet the needs of young persons and help them.

That is a fine-sounding principle. However, even if the law of interpretation states that the preamble is part of an act, the doctrine and case law show that the preamble does not have the force of law. The preamble is for information purposes, it merely sets out Parliament’s good intentions. If it contradicts the principles I mentioned, the declaration of principle takes precedence.

I will turn the floor over to my colleagues. I will answer your questions on this subject, and on the Charter of Rights and Freedoms and the 1867 Constitutional Act, and whether or not there is a power to issue an order allowing the provinces to establish an age for transfer, which is found in clauses 61 and following.

Mr. Mario Gervais, Bureau d’aide juridique of Longueuil, Aide juridique of Quebec: One of the major changes introduced by the bill is to the rules of admissibility as evidence of statements made by young persons to police officers. The law relating to the admissibility of statements made by young persons to persons in authority or to peace officers are set out in clause 146 of the bill. To summarize these new provisions, they will give the courts a discretionary power to admit the statements into evidence, even if the rules are violated, first, to the extent that there is a technical irregularity, and second, to the extent that the court feels that the admission of the statement would not bring into disrepute the administration of justice. The legal aid community disagrees with this change, because we think section 56 of the current Young Offenders Act must be maintained. It states clearly the conditions that must be met in order for a statement to be admitted as evidence.

un système particulier où l’on visait la réadaptation du jeune et non son incarcération.

Il faut bien comprendre que lorsqu’on envoie un jeune en centre d’accueil, c’est pour le réadapter et non pour l’incarcérer. Souvent on nous fait le reproche au Québec que le jeune passe trop de temps pour des infractions mineures en centre d’accueil. Cependant, lorsqu’il y est, c’est pour être rééduqué et non pour être incarcéré. Il est bien important de voir cette différence.

Lorsqu’on vous dit que la déclaration de principes est très différente de ce qu’on retrouve dans la loi, c’est que d’après le projet de loi C-7, il ne sera pas possible de l’interpréter, d’arriver aux mêmes fins et de rééduquer le jeune. On a modulé les principes de cette loi sur des principes qu’on retrouve dans la justice pour les adultes.

On parle de responsabilité juste et proportionnelle, de conséquences significatives, — qui, soit dit en passant, a été traduit par «perspectives positives» et dans le texte anglais par «meaningful consequences» — et de protection durable de la société. Ce sont tous des principes à partir desquels le juge a déterminé les éléments. Il doit par la suite envisager la réadaptation et la réinsertion, si c’est le cas, mais ce n’est pas quelque chose qui est envisagé en même temps que la protection de la société au moment de l’octroi de la peine. Au niveau de l’exercice de l’octroi d’une peine appropriée, le juge ne pourra pas arriver aux mêmes fins. Le préambule mentionne que la société se doit de répondre aux besoins des adolescents et de les aider.

C’est un beau principe. Cependant, même si dans le droit d’interprétation on dit que le préambule fait partie d’une loi, la doctrine et la jurisprudence indiquent que le préambule n’a pas force de loi. Le préambule sert de titre indicatif, ce n’est que pour donner les bonnes intentions du Parlement. Si cela vient en contradiction avec les principes que je vous mentionnais, la déclaration de principes a priorité.

Je vais laisser la parole à mes confrères. Je pourrai répondre aux différentes questions à ce sujet, ainsi qu’à vos questions ayant trait à la Charte des droits et libertés et à la Loi constitutionnelle de 1867, et du pouvoir ou non d’émettre un décret permettant aux provinces d’établir un âge particulier pour le renvoi, que l’on retrouve aux articles 61 et suivants.

M. Mario Gervais, Bureau d’aide juridique de Longueuil, Aide juridique du Québec: Un des changements majeurs que la loi apporte au niveau du régime de preuve concerne les règles d’admissibilité des déclarations que les adolescents formulent aux policiers pour ce qui est de leur recevabilité en preuve. Les règles d’admissibilité des déclarations des adolescents à des personnes en autorité ou aux agents de la paix sont prévues à l’article 146 du projet de loi. Si on résume brièvement ces nouvelles dispositions, le changement fait en sorte qu’elles vont conférer aux tribunaux un pouvoir discrétionnaire pour admettre en preuve ces déclarations, même s’il y a contravention aux règles qui sont édictées, premièrement, dans la mesure où il s’agit d’une irrégularité technique, et deuxièmement, dans la mesure où le tribunal estime que l’admission en preuve n’est pas susceptible de déconsidérer l’administration de la justice. Le réseau de l’aide juridique est en désaccord avec cette modification parce qu’il nous apparaît

To summarize, in our legal society, criminal liability is set at age 12, because, as a society, it is felt that people understand the concepts of good and evil well enough to know what an offence is, even though the Criminal Code with its list of offences more or less sets this out.

I would like to draw the following analogy: why, in the case of a 13-year-old child, is ignorance of the law no excuse? In some cases, the situation can be quite complex. Under the rules on complicity, it takes a number of lawyers to determine criminal liability in cases where a distinction must be made between passive presence on the premises where an offence is committed and the beginning stages of participation in the offence. Young people aged 13 could never argue that they did not know what the law was. Why are police officers with 25 years of experience entitled to make a mistake, to not comply with the rule that has been in effect for more than 15 years, and to proceed in such a way that it will ultimately be determined that the young person's statement is admissible? What are we trying to protect? The current system has a number of advantages. As a result of clear rules, I would say that we have put an end to the practice of "judge shopping", where people knew that a particular judge was more likely to show more respect for the basic rights of a young person than was another judge. So there was an attempt to get the first judge, because it was known that it would be possible to win, and this would entail some delays. The law is clear and the practice is easy. It is not necessary for a police officer to take three months of training to learn to comply with the conditions set out in section 56.

There are advantages, not only as regards respect for the young person's fundamental rights, but also on an institutional level; unnecessary trials will be avoided by imposing clear rules. When these rules are respected, when the conditions are respected, there will clearly be no choice but to enter a guilty plea. The evidence is overwhelming. There will be no trials. A lawyer could say to his client: "I must inform you that such and such a judge may be likely to withdraw your confession, considering that it brings the administration of justice into disrepute." That is the state of law, this fluctuation that means there is really no interest in establishing new rules that will soften the admissibility of evidence. It is as if the desire were to import that from the discretionary power contained in the Charter.

Under section 8 of the Charter, everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure. That is a true statement of the law in general terms. It is clear from that that we must use judicial discretion to determine if a search or an arrest is unreasonable and under what circumstances it is likely to bring the administration of justice into disrepute. That is not how clause 56 was drafted. It states that the young person must be given a caution and informed that he is not required to make a statement. Wording appropriate to his level of understanding and development must be used. In my view, this is not an area where it is

nécessaire de maintenir l'article 56 actuel de la Loi sur les jeunes contrevenants, qui indique clairement les conditions qui doivent être respectées afin d'obtenir le dépôt en preuve de la déclaration.

En résumé, dans notre société de droit, la responsabilité pénale est établie à l'âge de 12 ans parce qu'on estime, comme société, que la notion de bien et de mal est suffisamment intégrée pour qu'une personne puisse savoir, selon ses notions de bien ou de mal, ce qui constitue une infraction ou pas, bien que le Code criminel avec son répertoire d'infractions énonce à peu près cela.

L'analogie que je veux faire est la suivante: pourquoi, pour un enfant de 13 ans, nul n'est censé ignorer la loi? Il y a des fois où cela devient complexe. Selon les règles relatives à la complicité entre la simple présence passive sur les lieux de la commission d'infractions et le début de la participation, cela prend une grille d'avocats pour déterminer la responsabilité pénale. Le jeune de 13 ans ne pourrait jamais arguer de sa méconnaissance de la loi. Pourquoi le policier de 25 ans de carrière a-t-il le droit de rater son coup, de ne pas respecter une règle en vigueur depuis plus de 15 ans, et de faire en sorte qu'on va par la suite permettre l'admissibilité en preuve de la déclaration? Que veut-on sauvegarder? Il y a plusieurs avantages au système actuel. Je vous dirais que par des règles claires, on a mis fin à l'époque du «judge shopping», sachant que tel juge est plus susceptible d'être plus respectueux des droits fondamentaux d'un adolescent par rapport à un autre. On fixe nos procès devant lui sachant qu'on a une possibilité d'obtenir gain de cause avec les délais inhérents que cela apporte. L'état du droit est clair et l'exercice est facile. Cela ne prend pas trois mois de formation pour qu'un policier apprenne à respecter les conditions de l'article 56.

Il y a des avantages, pas uniquement au niveau du respect des droits fondamentaux d'un adolescent, mais aussi au niveau institutionnel, de façon à éviter des procès inutiles en imposant des règles claires. Quand ces règles sont respectées, quand les conditions sont respectées, il est clair qu'on n'aura pas le choix d'enregistrer une déclaration de culpabilité. La preuve est accablante. Cela va éviter les procès. L'avocat pourra peut-être dire à son client: «Je dois vous informer que devant tel juge, peut-être celui-ci pourra être susceptible de retirer votre aveu considérant qu'il déconsidérerait peut-être l'administration de la justice.» C'est cet état du droit, cette fluctuation qui fait en sorte qu'il n'y a pas intérêt à établir de nouvelles règles qui vont assouplir l'admissibilité en preuve. C'est comme si on avait voulu importer cela du pouvoir discrétionnaire prévalu dans la Charte.

À l'article 8 de la Charte, chacun a droit à la protection contre la fouille ou la saisie abusive. C'est véritablement un énoncé de droit en termes généraux. Il y est clair que l'on doit faire appel à la discrétion judiciaire pour déterminer ce qui est une fouille ou une arrestation abusive et dans quelle circonstance cela est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. Ce n'est pas comme cela qu'est conçu l'article 56. On dit qu'on doit faire une mise en garde à l'adolescent et l'informer qu'il n'est pas obligé de faire une déclaration en des termes appropriés à sa compréhension et à son développement. Ce n'est pas un endroit

necessary to introduce judicial discretion, because the act is clear, well understood and well applied.

Mr. Benoit Gingras, Bureau d'aide juridique du Québec, Aide juridique du Québec: I am going to deal with the transfer by going back over what Ms Trudeau presented. The declaration of principle, when addressing the transfer, means the transferring of a young person to be tried to an adult court in accordance with clause 16. All of the principles are in this chapter which addresses execution or examining the possibility of transferring the young person to adult court. It is a conciliation test between public protection and reintegrating the young person. If this test is satisfactory and meets the principles already outlined in the act, the judge will keep the young person in a youth justice court or transfer him to an adult court.

The presumption applies at age 16, under clause 16 of the act for certain offences. Bear in mind that it is possible in the current act to request a transfer for a young person who is 14 years of age. That exists at present and we feel that the new act, given its wording, when addressing how this provision will apply and what procedures are involved, makes an unnecessary change to something that was fully satisfactory. The test was perhaps a bit complicated in many ways, but it enabled us to examine not only the crime committed, but also the situation of the young person, the specific situation of a child who had committed the crime.

We have the impression, with the new wording, that in fact, the subject and particular crime are being concealed. It is the part of the text that constantly escapes us. This provision in the new wording gives us the impression that we are punishing the crime but ignoring the person who committed it.

I have been a lawyer involved with youth in a special division of legal aid for 12 years. We have developed expertise. We truly have the impression that we now have an accessible act, an act that we can explain to our clients and our parents, an act that is accessible in complicated situations. When we examine Bill C-7, we have the impression that we are facing a complex act due to its language and the way it deals with crime in a less comprehensive, more reductive way, and act that looks at crime from an adult perspective.

As it is, it diminishes the multidisciplinary and versatile nature of lawyers who work with young people. They work with other social stakeholders. We have the impression that all of this expertise that has been developed over the years is being disregarded.

Ms Trudeau discussed clause 61 of the act which provides for an adjustment made with regard to Bill C-3 and C-7 where the lieutenant governor in council may order that young people fall under this provision at age 16. There seems to be a problem with disparity. The act often talks about parity, even in the principles for sentencing, among other areas, whereas there is disparity among the provinces. Where is the stability of an order made by the minister or a government when it may be changed, when the age that is ordered can be subsequently different? That appears quite fragile in fact. It does not have the same effect as an act that must be discussed in the House or in committee.

où il m'apparaît nécessaire d'introduire la discrétion judiciaire, parce que la loi est claire, bien connue et bien appliquée.

M. Benoit Gingras, Bureau d'aide juridique du Québec, Aide juridique du Québec: Je vais traiter du renvoi en reprenant un peu ce que Me Trudeau vous a présenté. La déclaration de principe, lorsqu'on parle du renvoi, c'est le renvoi d'un adolescent devant être jugé devant un tribunal pour adultes selon l'article 16. Tous les principes se retrouvent dans ce chapitre où l'on parle de l'exercice ou de l'examen de la possibilité de renvoyer un adolescent devant un tribunal pour adultes. C'est un test de conciliation entre la protection du public et la réinsertion sociale du jeune. Si ce test est satisfaisant et répond à des principes déjà connus dans la loi, le juge va maintenir l'adolescent devant le tribunal pour adolescents ou le renvoyer pour être jugé devant un tribunal pour adultes.

La présomption s'applique à l'âge de 16 ans, l'article 16 de la loi pour certaines infractions. Il ne faut pas ignorer qu'il est possible dans la loi actuelle qu'on demande le renvoi d'un adolescent qui a 14 ans. Cela existe actuellement et on pense qu'avec la nouvelle loi, dans son langage, lorsqu'on parle d'assujettissement, dans sa forme, dans sa façon de procéder, c'est une abdication à une forme actuelle qui est très satisfaisante, un test qui peut être compliqué à certains égards mais qui nous permet d'examiner non seulement le crime mais la situation du jeune, la situation particulière d'un enfant qui a commis le crime.

On a l'impression, avec le nouveau texte, qu'en fait, on occulte le sujet et sa criminalité particulière. C'est une partie du texte qui nous échappe constamment. L'assujettissement dans le nouveau texte nous donne le sentiment qu'on punit le crime en ignorant celui qui a commis le crime.

Je suis avocat dans le milieu de la jeunesse dans une division spéciale à l'aide juridique depuis 12 ans. On a développé une expertise. On a vraiment le sentiment qu'on a maintenant une loi accessible, une loi que l'on peut expliquer à nos clients et à nos parents, une loi accessible pour des situations compliquées. Lorsqu'on examine le projet de loi C-7, on a l'impression qu'on a une loi complexe avec un langage et une façon de traiter la criminalité moins étayé, plus réducteur, et dirigé vers une façon adulte de voir la criminalité.

En l'occurrence, c'est réducteur de l'aspect multidisciplinaire et de la polyvalence des avocats qui oeuvrent chez la jeunesse. Ils travaillent avec d'autres intervenants sociaux. On a l'impression d'escamoter toute cette expertise qui s'est développée au fil des années.

Me Trudeau vous a entretenu de l'article 61 de la loi qui prévoit un aménagement apporté par rapport à aux projets de loi C-3 et C-7 où le lieutenant gouverneur en conseil pourrait décréter que les adolescents soient assujettis à l'âge de 16 ans. Il me semble qu'il y a un problème de disparité. La loi parle souvent, même dans ces principes de détermination de la peine, entre autres, de parité alors qu'il y a une disparité entre les provinces. Quelle est la stabilité du décret rendu par le ministre ou un gouvernement quand le décret peut être changé, quand un âge qui est décrété peut être différent par la suite? Cela nous apparaît très fragile dans les faits. Cela n'a pas le même effet qu'une loi qui doit être discutée en Chambre ou en comité.

[English]

Ms Carol Letman, Director, Criminal Lawyers' Association: I do not want to repeat too much of what has been said. The Criminal Lawyers' Association has carefully examined this bill, including the many youth-focused provisions that go a long way to recognizing the special needs and circumstances of young people. A considerable effort has gone into reducing the reliance on the justice system, through the expansion of extrajudicial measures, and discouraging the incarceration of youth, except in the special circumstances as outlined.

The distinctions between violent and non-violent offences are significant. One might have thought that the critics of the Young Offenders Act would have been appeased by the tough sanctions that are available for "serious violent offenders." However, the new bill inspires as much controversy as the Young Offenders Act, particularly from those with a law and order agenda. I understand that will be the focus of other submissions, but it is certainly not mine, and it is certainly not the focus of the people who are here today, who are defence counsel.

The issues that I included in my paper remain of concern, certainly to practitioners. I spend a fair bit of time in the Youth Court in the Region of Peel in the province of Ontario, so I speak from having experience, as well as education, with the implementation of the Young Offenders Act.

One of my major concerns, which I have discussed with colleagues both at the association level and also locally, is with respect to some of the definitions, and particularly the definition of "serious violent offence." I was pleased to note that this definition is rewritten, because one of the concerns with the previous bill was that the catchment could have been expanded considerably to include offences that were not logically classed as violent offences, because there was a risk that bodily harm could have been caused.

However, the fact that it is left as, "attempts to cause serious bodily harm," leaves, at an open-ended level, the question of what constitutes serious bodily harm. That will have to be judicially determined at various levels of court, but it will cause considerable difficulty within the justice system, particularly when Criminal Code defines "bodily harm" but does not go to the extent of defining "serious bodily harm."

The aspect of the presumptive offences in the three strikes rule is very concerning, particularly when it is coupled with this aspect of serious violent offence. The definition talks about a "serious violent offence for which an adult is liable to imprisonment for a term of more than two years." In reviewing the related Criminal Code provisions, there is virtually no violent offence that is punishable by two years or less. Every violent offence, including common assault, is caught by that definition. Describing it as a "serious violent offence" may create the problem in jurisdictions where "bodily harm" may be easily interpreted to be "serious bodily harm."

[Traduction]

Mme Carol Letman, directrice, Criminal Lawyer's Association: Je ne voudrais pas répéter ce qui a déjà été dit. Notre association a étudié soigneusement le projet de loi, notamment les nombreuses dispositions axées sur les jeunes qui reconnaissent la particularité de leurs besoins et de leurs antécédents. On s'est efforcé de limiter le recours à la justice en étendant les mesures extrajudiciaires et en évitant l'emprisonnement des jeunes, sauf dans des circonstances bien particulières.

La distinction entre les infractions avec ou sans violence est importante. On aurait pu espérer que les détracteurs de la Loi sur les jeunes contrevenants auraient été satisfaits de la disponibilité de sanctions plus rigoureuses pour les auteurs d'infractions graves avec violence, or, le nouveau projet de loi suscite autant de controverses que la Loi sur les jeunes contrevenants, en particulier auprès des tenants de la loi et de l'ordre. Je sais que ce thème fera l'objet d'interventions ultérieures; mais ce n'est certainement pas mon propos, ni celui des avocats de la défense qui sont ici aujourd'hui.

Les sujets qui figurent dans mon document restent préoccupants, en particulier pour les juristes pratiquants. Je consacre une bonne partie de mon temps au Tribunal pour adolescents de la région de Peel, en Ontario, et je parle donc par expérience de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants, que j'ai par ailleurs étudiée en détail.

L'une de mes principales préoccupations, dont j'ai parlé avec les collègues de l'association et du milieu de travail, concerne certaines définitions, et en particulier celles de l'infraction grave avec violence. J'ai constaté avec satisfaction que cette définition a été remaniée, car l'un des problèmes constatés dans le projet de loi précédent concernait l'extension considérable de la portée de la définition, qui englobait des infractions qui, normalement, n'auraient pas dû être classées parmi les infractions avec violence, mais qui comportaient un risque de lésions corporelles.

Cependant, la référence au fait de tenter de causer des lésions corporelles graves pose la question de la définition des lésions corporelles graves. Ce sera aux juges d'en décider aux différents paliers de juridiction, mais le problème devrait présenter des difficultés considérables au sein de l'ordre judiciaire, en particulier parce que le Code criminel définit les «lésions corporelles» sans toutefois détailler ce qui constitue des «lésions corporelles graves».

L'aspect des infractions désignées dans la règle des trois fautes était très préoccupant, en particulier dans le contexte de l'infraction grave avec violence. La définition parle d'une «infraction grave avec violence pour laquelle un adulte serait passible d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans.» D'après les dispositions pertinentes du Code criminel, il n'existe à peu près aucune infraction avec violence dont l'auteur soit passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou moins. Toute infraction avec violence, y compris les voies de fait simples, est visée par cette définition. En la qualifiant d'«infraction grave avec violence», on risque de créer un problème dans les

Recognizing that, under proposed section 42, there is a requirement under subclause (6) that there be a judicial determination of what constitutes a serious violent offence, I believe that, in the long run, that will protract criminal proceedings and add to the sentencing hearings, because it will obviously be an issue that, as counsel, we will have to seriously dispute, given the potential future ramifications for our clients if there is at some point in time a finding that an offence is a "serious violent offence."

Another concern is reflected in other aspects of the proposed act, for example, in clause 61, some of the extrajudicial sanction sections. The sections regarding committees and conferences are all dependent on implementation at the provincial level, and they are all discretionary. The only provision that is not discretionary is the requirement that there be two levels of custody. That is keeping in place the provisions under the Young Offenders Act between "open" and "secure." The fact that the balance of those items that are all left to provincial discretion is a potential problem, particularly dependent on the jurisdictions. Practising in a law and order jurisdiction such as Ontario will likely result in the fact that many of these beneficial and youth-focused aspects of the new act will simply not be implemented. There is an agenda in Ontario to move towards adult treatment of young persons. Anything that will recognize that young people have special needs and perhaps should be dealt with outside of the court system, I do not think will be implemented. That is unfortunate, because the act has gone a long way to encouraging those aspects.

Having reviewed the Statistics Canada reports that indicate the vast majority of offences that are before the youth courts, and certainly practising as well, are trivial in nature and low-end offences and the percentage of "serious violent offences" are few, it would be ideal if many of these extrajudicial aspects were implemented and the decreased reliance on custody were implemented in all the provinces.

The fact that they can be dealt with differently in different provinces will cause considerable stresses and significant applications with respect to the inconsistencies in our courts.

Another concern that I noted and perhaps did not stress, although I did comment briefly on it, concerns the custody aspect. Many of the decision-making processes have been delegated to the provincial director as opposed to the presiding justice. I find that troubling because, in Ontario, it has always been the practice that judges who have heard the case, have looked at the young person and have assessed all the circumstances, have been able to take decisions regarding open or secure custody. In fact, in many cases, they have structured sentences that included both. My concern lies in leaving it to the provincial director, who may be dealing with a large body of young persons falling into that category and who never has an opportunity, except through the probation officer, to have contact with the young person — even at that level, the probation officer may have had contact with the

juridictions où les «lésions corporelles» risquent d'être interprétées trop souvent comme des «lésions corporelles graves».

Dans la mesure où, à l'article 42, le paragraphe (6) exige qu'un juge détermine ce qui constitue une infraction grave avec violence, j'estime qu'à long terme, cette difficulté risque d'allonger les procédures et les audiences de détermination de la peine car de toute évidence, les avocats devront intervenir vigoureusement, compte tenu des conséquences ultérieures éventuelles de l'infraction qualifiée d'«infraction grave avec violence».

À l'article 61, les dispositions concernant les sanctions extrajudiciaires suscitent elles aussi des préoccupations. Les articles concernant les comités et les conférences sont tous assujettis aux modalités de la mise en oeuvre de la loi au niveau provincial, et présentent tous un caractère discrétionnaire. La seule disposition non discrétionnaire concerne l'exigence de deux niveaux de détention, conformément aux dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants qui prévoit la garde en milieu ouvert ou en milieu fermé. Le fait de s'en remettre à la discrétion des autorités provinciales dans ces domaines risque de causer un problème dont la gravité pourra varier d'une juridiction à l'autre. Dans une juridiction comme l'Ontario, où l'on met l'accent sur la loi et l'ordre, les aspects positifs de la nouvelle loi, qui sont axés sur les intérêts des jeunes, risquent de n'être jamais mis en vigueur. En Ontario, certains souhaitent évoluer vers un système qui assimile les jeunes aux adultes. Toute mesure qui reconnaît que les jeunes ont des besoins particuliers et doivent rester à l'extérieur du système judiciaire risque de ne pas être mise en oeuvre, et c'est très malencontreux, car la loi constitue un progrès remarquable en ce sens.

J'ai examiné les rapports de Statistique Canada qui montrent que la grande majorité des infractions dont les tribunaux de la jeunesse et les avocats sont saisis sont des infractions mineures sans gravité et que les infractions graves avec violence sont rares; il est donc essentiel que les mesures extrajudiciaires soient mises en oeuvre et que dans toutes les provinces, on renonce de plus en plus à l'incarcération.

Les différences dans l'application de ces mesures d'une province à l'autre risquent de causer des difficultés considérables et d'occasionner un manque d'uniformité dans l'appareil judiciaire.

J'ai une autre préoccupation sur laquelle je n'ai peut-être pas assez insisté dans mon mémoire, même si j'en ai parlé brièvement: c'est la question de la détention. De nombreuses décisions qui devraient être prises par le président du tribunal sont confiées par délégation au directeur provincial. Cela me préoccupe considérablement, car en Ontario, c'était toujours le juge qui, après avoir instruit le dossier et pris en considération la personnalité et les antécédents du jeune, prenait la décision concernant la garde en milieu ouvert ou fermé. Bien souvent, la sentence comprenait même les deux formes de garde. Je trouve inquiétant qu'on s'en remette au directeur provincial, qui sera peut-être saisi d'un grand nombre de dossiers concernant des jeunes, qui ne peut jamais entrer en contact avec un jeune, sauf par l'intermédiaire d'un agent de probation — même à ce niveau,

young person — and has not had access to the whole hearing of the case. The provincial director is provided with only a summary of the facts and, if the matter proceeded to trial, may not have a true focus on whether or not the offence was as serious as described.

The fact is that the judge who has heard all the evidence has had the training to make those assessments and to direct his or her mind specifically to the sentencing provisions included in the act. The element of putting it into administrative hands is somewhat questionable and likely will be open, again, to adding to the judicial demand, because the decision of the provincial director can then go back to court to be reviewed. We may end up adding more court proceedings simply by the administrator making decisions that then must go back to be reviewed by a court.

The last area I will deal with relates to statements. I would focus primarily on the question of technical irregularity. That is something that has not been codified in the Criminal Code.

We do not talk about certificates of analysis with respect to the impaired driving matters as being eligible to be admitted into evidence if there is a technical irregularity.

Having practised in the youth court and dealt with section 56 for many years, it springs to mind that the first technical irregularity will be that some one forgot to turn on the video; that there is no tape in the machine; or the tape recorder or the video did not work. I can guarantee that will be the first technical irregularity to be challenged. Is that what is meant to be caught here? Frankly, I think the clause is open to abuse.

Young persons are clearly recognized through the act as being in need of some special protection. We all recognize that their maturity levels are not the same as those of adults. Coupled with that is the research that indicates through social science that they do not always understand the complexities of the waiver to begin with. Many adults do not even understand the right to counsel when it is thoroughly explained to them. To allow technical irregularities to allow those statements to go in opens the door to abuse, will add to the court challenge, and simply seems to be an appeasement to the police forces who find it too difficult to comply with the rule of law.

Those are the areas that I wanted to focus on in my oral submissions. My paper focuses on some others.

Mr. William Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: On behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, I am grateful to be able to appear here today to assist, if we can, in relation to this bill.

This bill is not perfect, but not much is. We feel that this bill is a new approach, an enlightened approach, and goes a long way to working out a balance in youth justice in this country.

l'agent de probation peut être entré en contact avec le jeune — et qui n'a pas accès à l'ensemble du dossier. Le directeur provincial ne reçoit qu'un résumé des faits et si l'affaire est jugée, il risque de ne pas pouvoir déterminer véritablement si l'infraction est aussi grave qu'on l'affirme au dossier.

Il reste que seul le juge, qui a recueilli toute la preuve, a la formation nécessaire pour se prononcer et pour appliquer correctement les dispositions de la nouvelle loi sur la détermination de la peine. Le fait de s'en remettre à un fonctionnaire est contestable et risque d'alourdir la procédure, car la décision du directeur provincial pourra faire l'objet d'un appel. On risque donc de surcharger encore les tribunaux du simple fait que le directeur rendra des décisions qui pourront être soumises à un contrôle judiciaire.

Le dernier sujet dont je voudrais parler concerne les déclarations. Je mettrai essentiellement l'accent sur la question de l'irrégularité technique, dont les limites ne sont pas définies par le Code criminel.

Nous ne parlons pas des certificats d'analyse en cas de conduite avec des facultés affaiblies, qui peuvent être admis en preuve en cas d'irrégularité technique.

Je pratique le droit devant un tribunal de la jeunesse et je connais l'article 56 depuis des années; je considère que le cas le plus fréquent d'irrégularité technique risque d'être l'absence d'enregistrement vidéo, parce qu'on a oublié de déclencher le magnétoscope, ou d'insérer une cassette, ou parce que l'appareil ne marchait pas. Je suis certaine que ce sera l'irrégularité technique la plus souvent contestée. Est-ce bien le genre de situation envisagée dans la loi? Je crains que ces dispositions donnent lieu à des abus.

Dans l'ensemble de la loi, on reconnaît que les jeunes ont besoin d'une protection particulière. Nous reconnaissons tous que leur niveau de maturité n'est pas celui des adultes. Par ailleurs, la recherche en sciences sociales montre qu'au départ, les jeunes ne comprennent pas toujours la complexité de l'abandon de recours. Bien souvent, les adultes eux-mêmes ne comprennent pas, malgré des explications détaillées, qu'ils ont droit aux services d'un avocat. Le fait de permettre l'invocation d'irrégularités techniques à l'occasion des déclarations risque de donner lieu à des abus et à un surcroît de contestations judiciaires; la police risque de s'en servir comme prétexte lorsqu'elle jugera qu'il est trop difficile de se conformer au principe de la primauté du droit.

Voilà les sujets sur lesquels je voulais insister dans mon intervention orale. Mon mémoire en aborde d'autres.

M. William Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la défense: Au nom du Conseil canadien des avocats de la défense, je vous suis reconnaissant de pouvoir intervenir aujourd'hui pour apporter notre contribution à l'étude de ce projet de loi.

Il n'est pas parfait, mais il n'y a pas grand-chose de parfait ici bas. Nous estimons qu'il constitue une approche nouvelle et éclairée vers le rééquilibrage de la justice pour les jeunes dans ce pays.

I may disagree a bit with my friend Ms Trudeau about this, but the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers believes that the statement of preamble and statements throughout this legislation are very helpful to keep the courts reminded of the difference between a young person and an adult. In the Criminal Code, under section 718, which does not apply to young persons, the guidance on the principles of sentence are very important, and we go back to them often in court cases to remind ourselves of the guidance that we should have.

I was saddened this morning to read what was released yesterday from the Province of Ontario in relation to this bill. Therein are the seeds of the problem, and I reflect what my friends have said. You have received now, I believe, a paper on behalf of the Ontario government entitled "No More Free Ride for Young Offenders Act." Quite frankly, if that is the approach that the Province of Ontario and the other provinces is going to take, then the discretion built into Bill C-7 is going to fail.

Senator Cools: On a point of information, if you speak about a document, could you share it with us?

Mr. Trudell: It was released on the Internet yesterday.

The Chairman: We will take care of that.

Mr. Trudell: I do not know if the Attorney General will let me back in the province —

Senator Fraser: You are still in the province.

Senator Grafstein: Mr. Trudell, we protect our witnesses. Do not worry about the Premier of Ontario. We will help you.

Mr. Trudell: Thank you. Really, the problem in this act is that if we leave discretion to the provincial authorities, then politics will drive it, and we will have unequal representation and children who are treated differently and have different rights in the Province of Quebec than they have in the Province of Ontario.

The discretion is probably a balance that has been worked out by the legislators of this bill to this point: the "mays", as in "may caution," and the word "discretion" in clause 61. In our respectful submission, the seeds of the collapse of this otherwise solid bill are there. We as defence counsel, are concerned with some of the provisions, and we tried to address them in our paper.

I echo Carol Letman's position about technical irregularities. It is open for those persons who do not believe that young offenders should be treated differently. It happens in our world all the time. Within the last month, I had occasion to be with a police force, with a witness, and after three hours of interviews, I was contacted and told that the computer had not been working and all of the work had been lost. That was an accident, a mistake, but if someone does not believe in the philosophy of this act, then the technical irregularity provisions will be seeds for not following the provisions of this bill.

Au risque d'un léger désaccord avec mon amie Mme Trudeau, le Conseil canadien des avocats de la défense estime que le préambule et les dispositions de ce projet de loi sont très utiles pour rappeler aux juges la différence entre un jeune et un adulte. Dans le Code criminel aux termes de l'article 718, qui ne s'applique pas aux jeunes, les indications sur les principes de la détermination de la sentence sont très importantes, et on s'y reporte souvent en cours de procès.

J'ai été attristé ce matin en lisant le document sur le projet de loi publié hier par les autorités ontariennes. On y trouve le ferment des problèmes à venir, si je me fie à ce qu'ont dit mes collègues. Vous avez dû recevoir ce document du gouvernement ontarien intitulé «No More Free Ride for Young Offenders Act». S'il indique bien l'attitude que vont adopter les provinces, notamment l'Ontario, les pouvoirs discrétionnaires prévus dans le projet de loi C-7 sont voués à l'échec.

Le sénateur Cools: À titre d'information, si vous citez un document, pourriez-vous nous en faire part?

M. Trudell: Il a été publié hier sur Internet.

Le président: Nous allons nous le procurer.

M. Trudell: Je ne sais pas si le procureur général me laissera revenir dans la province...

Le sénateur Fraser: Vous ne l'avez pas quittée.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Trudell, nous protégeons nos témoins. Ne vous faites pas de souci avec le premier ministre de l'Ontario. Nous vous aiderons.

M. Trudell: Merci. Le véritable problème de cette loi, c'est que si l'on accorde un pouvoir discrétionnaire aux autorités provinciales, la politique va s'en mêler et la représentation ne sera pas uniforme; les jeunes auront des droits différents et seront traités différemment au Québec et en Ontario.

Les pouvoirs discrétionnaires sont sans doute le compromis adopté par les législateurs dans ce projet de loi: On y trouve souvent le mot «peut», comme dans «peut mettre en garde», ainsi que le mot «discretion» à l'article 61. À notre avis, on a ici les ferments de l'échec d'un projet de loi par ailleurs fort louable. En tant qu'avocats de la défense, nous nous préoccupons de certaines dispositions, que nous avons abordées dans notre mémoire.

Je ferai mien l'argument de Carol Letman concernant les irrégularités techniques. Elles peuvent être invoquées par ceux qui considèrent que les jeunes délinquants ne doivent pas être traités différemment des autres. C'est ce que nous constatons quotidiennement dans notre domaine. Au cours du mois dernier, j'ai eu l'occasion d'assister à trois heures d'entrevue entre des policiers et un témoin, et par la suite, on m'a dit que l'ordinateur n'avait pas fonctionné et que tout l'enregistrement était perdu. En l'occurrence, il s'agissait d'un accident, d'une erreur, mais celui qui ne croit pas à la finalité de cette loi pourra invoquer les dispositions sur les irrégularités techniques pour se soustraire à ces dispositions.

We do not believe, with respect, that the presumptive sections should be reduced to 14. In our respectful submission they should stay at age 16.

We believe that this bill, with some changes that are reflected in our paper and which will be discussed around this room this morning, is a solid attempt at a new approach. It is a very complex bill, but that is the environment that we live in. That is the world we live in. The Juvenile Delinquents Act was about an inch thick, and it said many of the same things about cautions and warnings. In this thick document, we are back to basic principles, save and except for some of the provisions that we are concerned about, such as the three strikes provision, which we think will be applied differently in this country. We have to be able to get together and say that a young person who commits an offence in British Columbia, in Iqaluit, in Ontario, will all be treated the same way.

The constitutional challenges that await this bill, will defeat the spirit of it, and we think that spirit is positive.

[Translation]

Senator Rivest: I am concerned with the fact that the new Young Offenders Act seems to be more standardized legislation modeled after the adult system. The bill proposes new principles, and new concepts to define various situations. We all remember the Juvenile Delinquents Act. In this regard, Ms Trudeau reminded us that the Supreme Court had established a relatively safe framework in which everyone could operate despite the irregularities of the existing act. This new bill contains concepts that will be challenged by defence attorneys.

How long will it take before we have another relatively safe framework in which everyone can operate?

Since the government has decided to proceed this way, along the way, young people are the ones who will suffer the consequences. Young people, families, workers and professionals in the field will be dealing with uncertainty. Do you agree with that?

Ms Trudeau: When we look at Supreme Court decisions in the area of interpretation, it is clear that we must always refer to the legislator's intent when the bills were proposed. When Bills C-3 and C-7 were drafted, the main objective was sustainable protection for society, along with significant fair and proportional consequences. It was mentioned at the time that crime was on the rise.

The provincial courts of appeal and the Supreme Court will have to interpret these new provisions. It is clear that there has been a complete change in the text of both declarations of principle. Obviously, we will look at what existed before, and we will now look at the new provisions.

Par ailleurs, nous considérons respectueusement que l'âge minimum par l'application des dispositions sur les infractions désignées devrait rester fixé à 16 ans, et non pas être abaissé à 14 ans.

Sous réserve des quelques changements évoqués dans notre mémoire et dont il a été question ici même ce matin, nous considérons que ce projet de loi constitue une démarche honnête dans le sens du renouveau. Il s'agit d'un projet de loi très complexe, tout comme le domaine dans lequel nous travaillons. La Loi sur les jeunes délinquants avait un pouce d'épaisseur et on y trouvait à peu près les mêmes éléments sur les avertissements et les mises en garde. Dans le présent document, on en revient aux principes fondamentaux, exception faite de certaines dispositions qui nous préoccupent, comme la référence aux trois fautes qui, à notre avis, sera appliquée différemment d'une province à l'autre. Nous devons pourtant réussir à nous entendre pour que les jeunes qui commettent la même infraction en Colombie-Britannique, à Iqaluit ou en Ontario soient traités de la même façon.

Les contestations constitutionnelles qui attendent ce projet de loi en dénatureront l'esprit, alors qu'à notre avis, cet esprit est positif.

[Français]

Le sénateur Rivest: Je suis préoccupé par le fait que la nouvelle législation sur les jeunes contrevenants semble être une législation plus standardisée, calquée sur celle des adultes. Le projet de loi propose de nouveaux principes, de nouveaux concepts pour définir telle ou telle situation. Nous avons connu la Loi sur les jeunes délinquants. À ce sujet, Me Trudeau nous rappelait que la Cour suprême avait établi un cadre relativement sûr dans lequel tous les intervenants pouvaient fonctionner malgré les irrégularités de la loi existante. Dans ce nouveau projet de loi, nous retrouvons des concepts qui seront contestés par les avocats de la défense.

Combien de temps faudra-t-il avant de retrouver ce nouveau cadre relativement sûr dans lequel tous les intervenants pourront fonctionner?

Puisque le gouvernement a décidé de procéder de la sorte, en cours de route, ce sont les jeunes qui devront en faire les frais. Les jeunes, les familles, les intervenants et les professionnels du milieu seront dans l'incertitude. Êtes-vous d'accord?

Mme Trudeau: Lorsqu'on regarde les décisions de la Cour suprême en matière d'interprétation, il est clair que l'on doit toujours se référer à l'intention du législateur lorsque les projets de loi ont été proposés. Lors de la proposition des projets de loi C-3 et C-7, l'objectif principal était la protection durable de la société, des conséquences significatives justes et proportionnelles. On mentionnait à ce moment-là qu'il y avait une hausse de la criminalité.

Les cours d'appel des provinces et la Cour suprême auront à donner une interprétation des nouvelles modalités. Il est certain qu'il y a un changement complet dans le texte des deux déclarations de principes. Évidemment, on regardera ce qu'il y avait avant, et on doit maintenant regarder les nouvelles dispositions.

It is very difficult to interpret this new legislation as something that will enable us to take into account the needs of the young person and to promote reintegration in the initial sentencing. If we examine the text of the current bill and the text of C-7, we can clearly see that all mentions of reintegration and rehabilitation are lost in a sea of other considerations that are more important such as fair and proportionate accountability and meaningful consequences. Clause 3.(1)(b)(iv) talks about timely intervention, and I quote:

Timely intervention that reinforces the link between [...]

Not with the young person's needs, but:

[...] the offending behaviour and its consequences.

It is always linked to the crime rather than the individual who has committed the crime. Basically, this bill focuses less on the young person than it does on the crime, as does the adult criminal justice system. And they make a big deal about the fact that the words "reintegration" have been added.

Section 718 of the Criminal Code contains the same words in reference to the adult criminal justice system, i.e. that the sentence must assist in rehabilitating offenders.

Nothing has been added by giving us these principles. Jurisprudence is clear. I refer you to a Supreme Court decision of 1981, *Resolution to Amend the Constitution, 1981-1, SCR 753*:

A preamble is of educational rather than interpretative value. A preamble is relative in scope. In the current case, the value of the preamble is not truly binding.

Mr. Gervais: Your question really speaks to me. It is not only the declaration of principle that incorporates complex data that is difficult to apply, but the entire act. Each time the opportunity arises, I repeat the following excerpt from the Supreme Court's decision *R. v. M. (J.J.)* where the Court states:

The Declaration of Principle represents an honest attempt to achieve an appropriate balance for dealing with a very complex social problem. Judges and the other professionals who work with young persons who violate the criminal law require a complex and balanced set of principles like those found in the YOA.

How many acts of the Parliament of Canada have received such high praise from the Supreme Court?

You must think about that before replacing the current act with this bill and declaration of principle. I have mentioned the complexity of the act, but I would say on the other hand that what we are seeing is the most unpopular act in Parliament, the Corrections and Conditional Release Act, being imported into the youth justice system. That is even more insidious than the transfer. If the transfer means sending children into the adult system, bringing in the conditional release system is like introducing the adult system into the youth justice system along with the complexity that it entails and the difficulties with enforcement that will run counter to the treatment objectives.

Il est très difficile que l'on puisse interpréter cette nouvelle législation comme permettant de tenir compte des besoins du jeune et de favoriser sa réinsertion dans l'octroi initial d'une peine. Si on examine le texte de la loi actuelle et celui du projet de loi C-7, on voit très bien que la mention de réinsertion sociale et celle de la réadaptation se trouvent noyées parmi d'autres considérations qui ont plus d'importance telles la responsabilité juste et proportionnelle, et les conséquences significatives. À l'article 3.(1)(iv), on parle de mesures opportunes, et je cite:

La prise de mesures opportunes qui établissent clairement le lien entre [...]

Non pas avec les besoins du jeune, mais:

[...] le comportement délictueux et ses conséquences.

C'est toujours en lien avec le crime plutôt qu'avec l'individu qui a commis le crime. Au fond, ce projet de loi met moins l'accent sur le jeune que sur le délit, comme dans la justice criminelle adulte. On fait une grande histoire avec le fait que l'on a ajouté les mots «réinsertion sociale».

Or, à l'article 718 du Code criminel, on retrouve les mêmes mots que lorsqu'il s'agit de justice criminelle adulte, à savoir que la peine doit favoriser la réinsertion sociale du délinquant.

On n'a rien ajouté en nous donnant ces principes. La jurisprudence est claire. Je fais référence à une décision de la Cour Suprême de 1981, *Resolution to Amend the Constitution, 1981-1, RCS 753*:

Un préambule a une valeur plus pédagogique qu'interprétative. Un préambule a une portée toute relative. Dans le courant actuel, il est plutôt donné au préambule une valeur qui n'a pas de véritable force exutoire.

M. Gervais: Votre question m'interpelle beaucoup. Ce n'est pas seulement la déclaration de principes, c'est toute cette loi qui incorpore des données complexes et difficiles d'application. Chaque fois que j'ai une chance de le dire, je répète l'extrait de la décision *R. c. M. (J.J.)* de la Cour suprême où la cour dit:

La déclaration de principes est un effort honnête pour établir un juste équilibre dans la façon d'aborder un problème social très complexe. Les juges et les professionnels travaillant auprès des adolescents qui enfreignent des lois pénales ont besoin d'un ensemble de principes complexes et équilibrés comme celui que l'on retrouve dans la LJC.

Combien de lois du Parlement du Canada font l'objet de commentaires aussi élogieux de la Cour Suprême?

Il faut y penser avant de substituer la loi actuelle par ce projet de loi et cette déclaration de principes. Lorsque je vous parle de la complexité de la loi, je vous dirais en contrepartie que c'est la loi la plus impopulaire du Parlement, la Loi sur le système de mise en liberté conditionnelle, que l'on veut importer dans le système juvénile. Cela est encore plus insidieux que le renvoi. Si le renvoi veut dire envoyer des enfants dans le système adulte, y faire entrer le système de libération conditionnelle, c'est introduire le système adulte dans le système juvénile avec toute la complexité que cela comporte et toutes les difficultés d'application qui vont contrecarrer les objectifs de traitement.

In Quebec, we have found that detention is part of reintegration. Custody is not a substitute for detention, for depriving someone of his freedom. It is a treatment measure and it is being jeopardized with the incorporation of part of the act that is perhaps the most unpopular one adopted by Parliament; that is currently what is happening with Bill C-7. This complexity, both in terms of the declaration of principle and some specific provisions, will result in uncertainty that will last much longer than we may have anticipated.

Senator Rivest: Reintegration for adults is one thing. But when we talk about young offenders, once we have determined that the young person has a particular problem, we do not necessarily talk about reintegration, but training and the young person's needs. That was our philosophy, our approach, not reintegration. Reintegration will obviously follow. Canadian society has chosen to place emphasis on the young person and not the crime or what the young person will do in 10 or 15 years. The young person needs help, training and education because he is a young person. We do not have the same concerns with adult offenders.

Mr. Gingras: You focus on the young person himself, as he is, with his needs in terms of re-education and rehabilitation. I find that interesting. You put reintegration after re-education and rehabilitation. That is fundamental. We agree on that.

Senator Rivest: Yes, that is taken from the old act.

Mr. Gingras: I would like to draw your attention to your previous question on clause 38 in Bill C-7. The text, as amended, reads:

[...] meaningful consequences for the young person and that promote his or her rehabilitation and reintegration into society, therefore contributing to the long-term protection of the public.

We get the impression we are in *muros*, trapped in a framework where we are reminded that what is important is long-term protection of the public. What takes precedence? How will the courts interpret all of that? The Supreme Court has brought down important decisions on the notion of needs, on how needs and public protection should be interpreted when examining a young person. Madam Justice L'Heureux-Dubé wrote in the *R. v. T.* [1992] decision:

[...] There is a fundamental tension in the YOA between such competing ideals as due process and treatment;

in some situations, the act gives precedence to due process, though in exceptional circumstances treatment may be emphasized at the expense of due process [...] There is no single, simple philosophy [...]

So, while there is no single philosophy, I venture to say that there are individuals with unique problems who deserve a specific type of treatment —

[...] and no single type of program that will "solve" the problem of youthful criminality.

Au Québec, on constate que la mesure de détention est une mesure sociale de réadaptation. Ce n'est pas une mesure de garde pour une mesure de détention, de privation de liberté. C'est une mesure sociale de traitement, et on veut mettre celle-ci en péril par l'incorporation d'une partie de loi qui est peut-être la plus impopulaire décrétée par le Parlement ; c'est l'exercice qui se fait actuellement avec le projet de loi C-7. Cette complexité, tant sur le plan de la déclaration de principes que des dispositions spécifiques, fait en sorte qu'il y aura une incertitude qui durera beaucoup plus longtemps qu'on ne le pense.

Le sénateur Rivest: La réinsertion sociale pour les adultes, c'est une chose. Toutefois quand on parle de jeunes délinquants, à partir du moment où l'on constate que le jeune a un problème particulier, on ne parle pas nécessairement de réinsertion, on parle de formation et des besoins du jeune. C'est ce qui était notre philosophie et notre approche, et non pas la réinsertion. Il est évident que la réinsertion viendra après. La société canadienne a choisi de mettre l'accent sur le jeune, et non pas sur le crime ou ce que le jeune fera dans 10 ou 15 ans. Il a besoin d'aide, de formation et d'éducation parce que c'est un jeune. On n'a pas ce genre de préoccupation face à un criminel adulte.

M. Gingras: Vous insistez sur le jeune lui-même, avec ce qu'il est, avec ses besoins de rééducation, ses besoins de réadaptation. Je trouve cela intéressant. Vous placez la réinsertion après les besoins de rééducation et de réadaptation, c'est fondamental. On s'entend.

Le sénateur Rivest: Oui, c'est tiré de l'ancienne loi.

M. Gingras: Je voudrais attirer votre attention sur votre question préalable par rapport à l'article 38, du projet de loi C-7. Où il y a eu un amendement, le texte dit:

[...] de perspectives positives favorisant sa réadaptation, sa réinsertion sociale, en vue de favoriser la protection durable du public.

On a une impression d'être *in murs*, comme enfermés dans un cadre où l'on rappelle que c'est la protection durable du public. Qu'est-ce qui est prédominant? Comment les tribunaux vont-ils interpréter tout cela? La Cour suprême a rendu des décisions importantes sur la notion de besoins, sur l'interprétation qu'on devait faire lorsqu'on examine un jeune, le besoin et la protection du public. Madame le juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *R. c. T.* [1992] écrit:

[...] une tension fondamentale entre des idéaux concurrents telle que l'application régulière de la loi et le traitement.

Dans certains cas, la loi accorde la préséance à l'application régulière bien que dans des circonstances exceptionnelles, l'accent soit davantage mis sur le traitement. Il n'y a pas de philosophie unique [...]

Alors, s'il n'y a pas de philosophie unique, je me permets de dire, il y a des individus uniques dans leurs difficultés qui méritent un traitement particulier.

[...] ni de type unique de programmes susceptibles de résoudre le problème de la criminalité juvénile.

Senator Joyal: Your presentation focuses on the interpretation to be given to the principles contained in the legislation. You simply mentioned that, in your opinion, there were differences between the Charter and the Constitution Act. Can you explain in greater detail what you have in mind?

Ms Trudeau: I could answer questions on the legislation in terms of the Charter of Rights and Freedoms and the Constitution Act. I did not say that there were problems. Can we, in clause 61, adopt a provision that allows each province to have its own system? Is this constitutional or does it violate the Charter? I can answer that.

Senator Joyal: I would therefore ask you the question: does this violate the Charter?

Ms Trudeau: No, it does not violate section 91(27). In *R v S(S)* (1990), 2 SCR 254, *I v The Queen* (1990), 57 CCC (3d) 254, and another Supreme Court decision, *S v The Queen* (1990) 57 CCC (3d) 92, there are discussions of this issue, of the whole system we are referring to, of extrajudicial measures, of alternative measures, in the context of section 4 of the Young Offenders Act. Under section 4, each province is able to adopt a program of alternative measures by Order in Council.

In some cases, in a number of provinces, no alternative measures program was adopted. Young people were charged and sentenced. At that point, they argued that this provision violated the Charter, because it did not allow them access to alternative measures in their province. It went against section 15 of the Charter.

Two questions were asked in the Supreme Court ruling in *R v S(S)*. Was the delegation of powers in the initial legislation, the Young Offenders Act unconstitutional? Each province was authorized to set up its own program. The answer given by the Supreme Court was no, it was constitutional because the Young Offenders Act refers to a program authorized by the prosecutor, the Attorney General, since section 2 of the Criminal Code is referenced. This is a lawful delegation of the Canadian Parliament. The power to implement or not to implement a program of alternative measures is a power that is ancillary to the legitimate power given to the Attorney General.

There were questions as to whether or not this violated section 15 of the Charter, which guarantees equal treatment. The answer was no, and the court went quite far in its reasons. It ruled that the division of legislative power between the federal and provincial governments not only allowed for different treatment depending on the province, but even encouraged the recognition of regional distinctions. Section 15 could not be successfully challenged on the sole basis that the legislation creates distinctions from one province to another.

The court also ruled that it was not discrimination in that it was not based on the offender's personal characteristics, but simply on the place in which the offence was committed. After reading this decision, I wondered whether the Supreme Court's reasoning was based on the powers of the Attorney General and whether it was linked to this. Were there not other decisions which recognized that, from one province to another, criminal law could be applied

Le sénateur Joyal: Votre présentation est concentrée sur l'interprétation des principes contenus dans la loi. Vous avez tout simplement mentionné qu'à votre avis, il y avait des écarts entre la Charte et la Loi constitutionnelle. Pouvez-vous expliquer davantage ce que vous avez à l'esprit?

Mme Trudeau: Je pourrais répondre à des questions sur la loi par rapport à la Charte des droits et libertés et la Loi constitutionnelle. Je n'ai pas dit qu'il y avait des difficultés. Peut-on à l'article 61 adopter un article qui permet à chaque province d'avoir son régime particulier? Est-ce constitutionnel ou cela contrevient-il à la Charte? Je peux y répondre.

Le sénateur Joyal: Je vous pose donc la question: cela contrevient-il à la Charte?

Mme Trudeau: Non, cela ne contrevient pas à l'article 91.27. Dans la décision *R c SS*, 1990-2, RCS, 254, *I c la Reine*, 1990, 57 CCC, 3D254, une autre décision de la Cour suprême, *S c la Reine*, 1990, 57 CCC, 3D92, on a discuté de la question dans la Loi sur les jeunes contrevenants, à l'article 4, de tout le système dont on parle, des mesures extra judiciaires, des mesures de rechange. Dans cet article, il est prévu que chaque province pourra par décret adopter un programme de mesures de rechange.

Dans certains cas, dans certaines provinces, on n'avait pas adopté le programme de mesures de rechange. Les jeunes accusés avaient été condamnés. À ce moment, ils ont invoqué que cette disposition, vu qu'elle ne permettait pas dans leur province d'avoir accès aux mesures de rechange, contrevenait à la Charte. On avait contrevenu à l'article 15.

Il s'est posé deux questions dans cette décision, l'arrêt *R c SS* de la Cour suprême. La délégation de pouvoirs dans la législation initiale de la Loi sur les jeunes contrevenants était-elle inconstitutionnelle? Il s'agit de la possibilité des provinces d'avoir un programme différent d'une province à l'autre. La réponse de la Cour suprême est de dire non, c'est constitutionnel, parce que dans la Loi sur les jeunes contrevenants, on prévoit que c'est le poursuivant, le procureur général car on réfère à l'article 2 du Code criminel. C'est une délégation légale du Parlement canadien. Le pouvoir de poursuivre ou non un programme de mesures de rechange est un pouvoir accessoire au pouvoir légitime donné aux procureurs généraux.

On s'est demandé si cela ne contrevenait pas à l'article 15. Il permet qu'on ait un traitement équitable. On a dit non. On est allé assez loin là-dessus. On a dit que la division du pouvoir législatif entre le fédéral et le provincial non seulement permet le traitement différent selon la province, mais encourage la reconnaissance des distinctions régionales. On ne peut réussir une contestation sur l'article 15 basé uniquement sur le fait que la législation crée des distinctions d'une province à l'autre.

On a aussi dit que ce n'était pas discriminatoire en ce que ce n'était pas basé sur des caractéristiques personnelles du contrevenant mais simplement sur le lieu de l'infraction. Après avoir lu cette décision, je me suis demandé si on avait basé le raisonnement à la Cour suprême sur le pouvoir des procureurs généraux et si on l'a relié à cela. Est-ce qu'il n'y aurait pas d'autres décisions où on a reconnu que, d'une province à l'autre,

differently, even to the point of provinces imposing different sentences?

Indeed, in *R v Ellesworth*, *R v Alton* and *R v Jackson*, the judge said that it was *R v Vallette* under the former section 234(2) which, in the case of people found guilty of drunk driving, stated that if they agreed to a stint in rehab or to treatment for their alcoholism, these people could receive a conditional discharge in certain provinces.

The case went to the Court of Appeal and the case was made that if a person received a conditional discharge in some provinces but not in others, this violated section 15. It was argued that the fact that the former section 234(2) was not applied consistently across the country did not contravene section 15. The court ruled that the inconsistent application of the Criminal Code from one province to the next did not, per se, violate section 15. A violation under this section had to be something stronger than the inconsistent application of an article. You would need to prove discriminatory treatment based on age, religion, gender, race or ethnic origin. These principles are contained in the *Turpin* and *Alcan* decisions.

The court ruled that under section 15, the section need not be applied consistently everywhere. On the contrary, it went so far as to say that, in the application of section 15, the courts had the duty to recognize the federal system of the Canadian government, which is based on the recognition of regional disparities.

In the *Turpin* case, one party had argued in favour of trying cases for murder without a jury in Alberta. But again, it was counter-argued that this violated section 15. However, the court decided that the former section 430 was not discriminatory and was in compliance with the Charter.

Equality does not mean — as is stated in *R v SS (Secretary of State)* — equal treatment. Society may deal with different people in different ways. A law which makes this distinction is not in violation of section 15.

[English]

Mr. Trudell: My friend is quite right about what occurs in the interpretations of sections of the Criminal Code across the country, but we are faced with a different philosophy going in. In other words, what we must recognize in this country is that children are children. We do not give them the same rights as adults. They cannot vote. We restrict what they do in terms of what they can access, unless they turn on the television and see whatever they want. They are not equal. They do not come into the system with the same sorts of rights as adults.

To deal with the problems of impaired driving throughout the country, the Province of Manitoba may institute one thing and the Province of Ontario may institute another. The problem is we must go into this legislation saying that we are all on side with one basic principle, that children are not adults. Even children who commit heinous crimes are not adults. They might need to be treated differently than a child who commits another kind of crime, but that is the philosophical problem.

on peut appliquer différemment le droit criminel et même octroyer des peines différentes selon les provinces?

En effet, dans la décision *R c Ellesworth*, *R c Alton* et *R c Jackson*, on dit que c'était le cas dans *R c Vallette* de l'ancien article 234(2) qui permettait, pour des gens reconnus coupables d'une infraction de conduite avec facultés affaiblies, que s'ils acceptaient de suivre un traitement de désintoxication ou un traitement pour soigner leur problème d'alcoolisme, ces gens pouvaient recevoir, dans certaines provinces, une absolution conditionnelle.

Le débat est allé jusqu'à la Cour d'appel et on s'est demandé si le fait qu'on puisse avoir une absolution conditionnelle, dans certaines provinces et non dans d'autres, contrevenait à l'article 15. On a dit que le fait de ne pas pouvoir mettre en vigueur de façon uniforme au Canada cet ancien article 234(2) ne contrevenait pas à l'article 15. On a dit que l'inégale application du droit criminel d'une province à l'autre n'était pas, en tant que telle, une violation à l'article 15. Pour qu'il y ait violation à l'article, il faut plus qu'un traitement inéquitable. Il faut un traitement discriminatoire basé sur l'âge, la religion, le sexe, la race ou l'origine ethnique. Nous retrouvons ces principes dans les arrêts *Turpin* et *Alcan*.

On dit que l'article 15 ne requiert pas une uniformité de traitement dans chaque région. Au contraire, on va même jusqu'à dire que dans l'application de l'article 15, le système judiciaire doit reconnaître le système fédéral du gouvernement canadien, qui est construit sur la reconnaissance des différences régionales.

Dans la décision *Turpin*, on avait analysé la possibilité, en Alberta, de pouvoir faire, dans des causes de meurtre, des procès sans jury. Encore là, on a dit que cela contrevenait à l'article 15. Alors on a dit que cet ex-article 430 n'était pas discriminatoire et qu'il respectait la Charte.

L'égalité ne signifie pas — on le dit dans *R v SS (Secretary of State)* — identité dans le traitement. La société peut traiter différentes personnes de différentes manières. Une législation qui différencie de cette façon ne viole pas l'article 15.

[Traduction]

M. Trudell: Mon amie a tout à fait raison en ce qui concerne l'interprétation des dispositions du Code criminel qui varie d'une province à l'autre, mais ici, nous avons affaire à un principe de base différent. En effet, il convient de reconnaître les enfants en tant que tels. On ne leur attribue pas les mêmes droits qu'aux adultes. Ils n'ont pas le droit de voter. On leur limite l'accès à certaines choses, encore qu'ils peuvent allumer la télévision et regarder ce qu'ils veulent. Ils ne sont pas les égaux des adultes. Face à la justice, ils n'ont pas les mêmes droits que les adultes.

Pour régler les problèmes de conduite avec facultés affaiblies, la province du Manitoba peut prendre certaines dispositions tandis que la province de l'Ontario en prendra d'autres. Mais pour ce projet de loi, nous devons tous nous rallier autour d'un principe fondamental, à savoir que les enfants ne sont pas des adultes. Même les enfants qui commettent des crimes haineux ne sont pas des adultes. Peut-être faut-il les traiter différemment d'un enfant qui commet un crime d'une autre nature, mais le principe de base reste le même.

We must convince the provinces that one must start from principles first and that is why I, on behalf of the council, say that the discretion must be taken out of this legislation. We know all the hard work you put into deciding what to do with this bill will be undone as soon as it hits the floor in certain provinces because of that attitude that that some provinces has about getting tough on the kids. Some provinces believe that they are getting away with too much.

The philosophy has to start, and then different programs and applications can be put into the administration of justice. How it works in various provinces can be different, but the first principle has to be adopted. That is the big problem. In other words, we think clause 61 should not be there. The age is correct at being 15 or 16. We believe it should be left as it is. If you give provinces the right to lower it, you are immediately offering inequality to a kid from Iqaluit. We urge the provinces to mandate cautions. Say you have to do it. Mandate that you do not go to jail unless and then provide adequate funding.

Therefore, if the philosophy is the same in Manitoba as it is in British Columbia. That philosophy is that we do not like crime but the future of our world depends on how we treat our kids. We have to adapt certain things to our children's environment. It will be different in Iqaluit than it is in Toronto, and it will be different in Calgary than it is in St. John's, but if the philosophy is the same, if the first principle is there that they are not adults then they law will be applied properly. Law and order campaigns are just politics. That is where we must start. Then the Supreme Court of Canada will look at it and say that the spirit of this act is the principle as set out. That is what we find. Then we can go on to see whether or not it affects it constitutionally.

Our biggest challenge is to get everyone to believe that kids are kids.

[Translation]

Ms Trudeau: I understand my colleague's concerns. The constitutional foundation in criminal law varies from one province to another. We do not agree with the presumption of reference, because even a decree from our province may be changed.

Let me take this moment to make a suggestion. We pointed out to you the problems with this bill. The Minister of Justice, in her brief on this bill, raised several interesting points such as, for instance, a more active role for victims. The extrajudicial measures proposed for the other provinces should perhaps be a little more specific. In our view, the alternative measures are good. Some elements could also be used in Bill C-7 to amend the current Young Offenders Act. We would not want the philosophical underpinnings of the current act to be changed. Given the statement of principles contained in Bill C-7, I do not think we could keep on doing what we are doing now.

Il faut convaincre les provinces qu'elles doivent partir du même principe et c'est pourquoi notre conseil considère que les pouvoirs discrétionnaires devraient être supprimés du projet de loi. Nous savons que tout le travail que vous avez consacré à ce projet de loi sera réduit à néant dès qu'il faudra l'appliquer dans certaines provinces, qui ont décidé de faire preuve de fermeté vis-à-vis des jeunes. Certaines provinces considèrent que les jeunes s'en sortent trop facilement.

Il faut un principe de base, quitte à ce que l'administration provinciale de la justice l'applique différemment, par des programmes différents. La solution peut varier d'une province à l'autre, mais il faut un principe de base commun. Voilà le véritable problème. En fait, nous pensons qu'il faudrait supprimer l'article 61. L'âge minimum devrait rester à 15 ou 16 ans. Si les provinces ont le droit d'abaisser cet âge, le jeune d'Iqaluit s'en trouvera immédiatement pénalisé. Il faut presser les provinces de rendre la mise en garde obligatoire. Disons que c'est à vous de le faire. Vous devrez leur dire que l'incarcération ne peut être imposée que dans des circonstances très précises, et vous devrez assurer un financement suffisant.

Ainsi, on aura le même principe de base au Manitoba et en Colombie-Britannique. Évidemment, personne n'approuve la criminalité, mais notre avenir dépend de la façon dont nous traitons nos enfants. Les mesures qui sont prises doivent être adaptées au milieu où vivent les enfants. Elles seront différentes à Iqaluit et à Toronto, à Calgary et à St. John's, mais le principe de base restera le même, à savoir que les enfants ne sont pas des adultes, et que la loi doit leur être appliquée correctement. L'argument de la loi et de l'ordre ne relève que de la politique. C'est de là qu'il faut partir. Ensuite, la Cour suprême du Canada pourra intervenir pour dire que l'esprit de cette loi correspond bien au principe énoncé. Voilà ce que nous en pensons. Ensuite, on pourra s'intéresser à la dimension constitutionnelle.

Le plus gros défi, c'est de faire en sorte que tout le monde reconnaisse que les enfants sont des enfants.

[Français]

Mme Trudeau: Je comprends la préoccupation de mon confrère. Les bases constitutionnelles sur le plan criminel sont différentes d'une province à l'autre. Nous ne sommes pas d'accord avec la présomption de renvoi, même un décret dans notre province pourrait être changé.

J'en profite pour vous faire part de ce qu'on propose ultimement. On vous a indiqué les irritants dans ce projet de loi. Il y avait des points intéressants dans la présentation de la ministre de la Justice sur ce projet de loi, par exemple, la participation accrue des victimes. Il faudrait peut-être plus de précision quant aux mesures extrajudiciaires pour les autres provinces. Pour nous, les mesures de rechange sont bien. Des éléments pourraient aussi être utilisés dans le projet de loi C-7 pour modifier la Loi sur les jeunes contrevenants actuelle. Nous ne voudrions pas qu'on change la philosophie de la loi actuelle. Avec la déclaration de principes qu'on retrouve dans le projet de loi C-7, je ne pense pas qu'on puisse faire ce qu'on fait en ce moment.

There is also some confusion — as presented in the department's documents — between rehabilitation and incarceration. As it now stands, with regard to youth custody facilities, a judge cannot remand a young offender into custody if the young offender has committed a less serious crime. The judge must resort to probation, a warning and other such extrajudicial measures.

However, it may be very useful in the case of a young offender who should be placed in custody for three or four months. As the law now stands, the goal is not to punish, but to rehabilitate. In other provinces, I realize that there are various problems in terms of the administration of justice and that there are no youth custody facilities. From the outset, people have said that we need more of them. You cannot change the philosophy of a piece of legislation to solve a problem which is not caused by it.

Senator Nolin: We heard from a criminologist yesterday — he was very familiar with the bill — who said that one of the objectives of the bill was to reduce the rate of youth incarceration. Perhaps the term “incarceration” has a different meaning for each of you. Let's agree that it is the absence of freedom. This could mean that a young offender is in jail, eats three meals a day, and so on, but this is not the kind of thing you have in mind. In your view, the absence of freedom must be an opportunity for education. A young offender is kept in custody because society wants to rehabilitate him.

Canada has the highest rate of incarceration and of taking away young people's freedom of any developed nation. That's why Canada is held up as an example of what not to do. The authors of this bill want to bring down that rate. But you have to look beyond that fact and examine under what conditions you want to deprive young people of their freedom.

Mr. Gervais: There is therapeutic detention.

Mr. Gingras: That's an important point. The public has to understand that in dealing with young offenders we want to rehabilitate them. Ms Trudeau mentioned this briefly in our brief. It may seem strange for me to say this, since I am a defence attorney. Under section 39 of the bill, a young offender who appears before a judge for a first offence, such as drug trafficking, will not be sent into rehabilitation, even if his profile indicates that this would be the right thing to do, for the reason that he hangs out with other young offenders, that his family environment is inadequate, that his parents are not around, et cetera. This comes back to what we were talking about earlier.

Senator Nolin: When you talk about rehabilitation, does this mean it takes place in an environment where freedom is restricted?

Mr. Gingras: The young offender's freedom is taken away because he must acquire social skills to become a well-adjusted adult. That is the first step.

Ms Trudeau: He must learn to live in an environment which imposes limits and where there are authority figures. The root cause is often a lack of family structure.

Il existe une confusion — on le voit dans les documents du ministère — entre la rééducation et l'incarcération. Actuellement, pour ce qui est des centres d'accueil, un juge ne peut pas faire une mise sous garde pour un jeune qui a commis un crime moins grave. Il faut qu'il y ait eu probation, avertissement et autres mesures extrajudiciaires.

Cependant, cela peut être très utile dans certains cas de mettre un jeune en mise sous garde trois ou quatre mois. Dans la loi actuelle, le but n'est pas de punir mais de rééduquer. Dans les autres provinces, je comprends qu'il y a divers problèmes sur le plan de l'administration judiciaire, qu'il n'y a pas de centres d'accueil. On dit depuis le début qu'il faudrait en développer. Il ne faut pas changer toute la philosophie de la loi pour pallier un problème qui ne relève pas d'une loi.

Le sénateur Nolin: Les propos d'un criminologue que nous avons entendu hier — qui connaissait très bien le projet de loi — nous laissaient entendre qu'un des objectifs du projet de loi était de réduire l'incarcération des jeunes. Probablement que le sens du mot «incarcération» pour lui et pour vous signifie deux choses. On s'entend qu'il s'agit d'une privation de liberté. Si c'est le cas, le jeune est laissé en prison, il mange trois fois par jour, et cetera, mais ce n'est pas ce que vous avez en tête. Une privation de liberté pour vous doit être formative. On garde le jeune parce qu'on veut le réformer.

Les taux d'incarcération et de privation de liberté au Canada sont plus élevés que tous les autres pays avec lesquels on aime se comparer. C'est pourquoi le Canada est pointé du doigt. Les auteurs de ce projet de loi visent justement à abaisser ce taux. Il faut aller au-delà et voir quelle sorte de privation de liberté on veut.

Mr. Gervais: On parle d'une détention thérapeutique.

M. Gingras: C'est un point important. Il faut expliquer à la population que l'intervention faite auprès du jeune est de nature éducative. Maître Trudeau en a parlé brièvement dans notre mémoire. Cela peut paraître paradoxal d'en parler comme cela, car je suis un avocat de la défense. Selon l'article 39 du projet de loi, un jeune qui comparaît au tribunal pour un premier délit, pour trafic de stupéfiants, par exemple, n'ira pas en rééducation, même si on voit dans son profil qu'il en a besoin, parce qu'il se tient avec des pairs criminalisés, son milieu familial est déficient, ses parents sont absents, et cetera. Cela rejoint un peu ce qu'on disait tout à l'heure.

Le sénateur Nolin: Quand vous dites rééducation, vous parlez de rééducation dans un contexte où la liberté est restreinte?

M. Gingras: Le jeune contrevenant est privé de liberté parce qu'il doit acquérir des habiletés sociales pour devenir un adulte adapté. C'est ici que cela commence.

Mme Trudeau: Il doit apprendre à vivre dans un milieu où il est contenu, où il y a des personnes en autorité. Le problème vient souvent d'un manque de structure familiale.

[English]

Mr. Trudell: This proposed legislation is interesting because it challenges us to stop thinking about therapeutic detention. The bill says that detention cannot be used for other reasons and that these matters should be dealt with in the community. On a daily basis I work with police officers that would love to think that every detention is therapeutic. This bill does not point towards the use of jails. Rather, the bill speaks to conferences and the principles that our Aboriginal people have taught us about dealing with problems in the community, as opposed to separating the young person from the community.

If you take a young person and put him in a building and tell him it is for therapeutic reasons, he is denied his liberty and will not understand. He will think you are the enemy. This bill directs the young person to be put in a community conference. This will work if the will is there from the provincial government.

Senator Andreychuk: I cannot resist getting into this debate. My understanding is that the Quebec model is not to put people in custody, but rather to work on their problems and not send the young people to the courts if it is felt that you can work on their behaviour to preclude crime.

The Quebec courts have persuaded me that children are not incarcerated as much and that is the benefit of the way you have been handling these matters. Quebec looks at the child holistically and does not just look at the crime, but at the young person and what that child needs to stop him from committing a crime. If he is in custody, we will continue that philosophy. We will still try to look at him holistically in custody. If the child is violent, he needs custody for his own protection as well as society's. Society needs deterrents, et cetera. That is why it is a rehabilitative model.

We have heard today that you want to get the young person into custody to give him rehabilitation. That is what I thought the Juvenile Delinquents Act used to do. We would take kids and say, "We do not care that you committed the crime, but we will make Johnny a good boy." It had nothing to do with the crime. That is why I thought we went to the Young Offenders Act.

I thought that the interpretation of the Young Offenders Act by Quebec was the best. Your last answers troubled me, because it looks as if you are trying to push young people back into custody.

[Translation]

Ms Trudeau: I understand what you mean when you talk about holistic intervention. We in fact use a holistic approach. When we have to decide whether a young offender should serve his sentence in the community, we do not only look at the crime or the seriousness of the crime, we also look at the young offender, his needs and his psychological and social problems. Each case is different.

[Traduction]

M. Trudell: Ce projet de loi est intéressant car il nous oblige à renoncer à la solution de la détention thérapeutique. Il précise que la détention ne peut pas servir à d'autres fins et que ces problèmes doivent être réglés en milieu communautaire. Je travaille quotidiennement avec des officiers de police qui se plaisent à penser que chaque cas de détention a une dimension thérapeutique. Ce projet de loi ne considère pas l'utilisation des prisons à d'autres fins. Il évoque au contraire des conférences et énonce des principes semblables à ce que nous ont enseigné les peuples autochtones en matière de solutions communautaires, par opposition aux mesures qui séparent les jeunes de leur communauté.

Si vous placez un adolescent entre quatre murs et que vous lui dites que c'est pour des raisons thérapeutiques, vous le privez de sa liberté et il ne comprendra pas ce que vous cherchez à faire. Il vous verra comme un ennemi. Le projet de loi prévoit qu'un groupe consultatif peut être constitué pour se pencher sur le cas de l'adolescent. Si le gouvernement provincial y met du sien, le projet de loi donnera de bons résultats.

Le sénateur Andreychuk: Je ne peux pas résister à la tentation de participer au débat. Si je ne m'abuse, l'idée sur laquelle repose le modèle québécois est d'aider les adolescents à régler leurs problèmes au lieu de les incarcérer; l'idée est donc de ne pas les traduire en justice s'il y a un autre moyen de prévenir la récidive.

Les enfants ne sont pas incarcérés au Québec et c'est l'avantage que je vois au modèle québécois. L'approche sur laquelle repose ce modèle est qu'il faut prendre en compte l'ensemble de la personne et pas seulement le crime qui a été commis. Il s'agit de voir ce qui peut aider un enfant à ne pas commettre de crime. Même s'il est incarcéré, on suit toujours le principe qui consiste à tenir compte de l'ensemble de la personne. Si un enfant est violent, il doit être incarcéré pour sa propre protection ainsi que celle de la société. Certaines mesures de dissuasion s'imposent dans la société. Voilà pourquoi on peut dire que le modèle québécois est un modèle fondé sur la réinsertion sociale.

On nous a dit aujourd'hui qu'on veut incarcérer l'adolescent pour favoriser sa réinsertion sociale. Je croyais que c'était l'objet de la Loi sur les jeunes délinquants. Nous disions aux enfants: «Peu importe que tu aies commis un crime, nous t'aiderons à t'amender.» L'approche n'avait rien à voir avec le crime. Voilà pourquoi je pensais que nous en étions venus à la Loi sur les jeunes contrevenants.

J'ai toujours cru que c'est le Québec qui interprétait le mieux la Loi sur les jeunes contrevenants. Vos dernières réponses m'ont étonnée parce que j'ai l'impression que vous voudriez revenir à l'époque où l'on incarcérait les adolescents.

[Français]

Mme Trudeau: Vous parlez d'intervention holistique, cela me rejoint. Nous intervenons de façon holistique actuellement. Quand on doit déterminer si le jeune doit se soumettre à des mesures extrajudiciaires dans la communauté, on ne considère pas seulement le crime ou la gravité du crime, on considère le jeune, ses besoins et ses problèmes psychosociaux. Chaque cas est particulier.

If a young offender is arrested for possession of a narcotic, and if this person's parents are drug traffickers or if he does not live in a well-adjusted family which imposes limits, we have to solve his social problems.

That is what we mean when we talk about community work within society or the process of getting together, such as remedial measures in terms of meeting with the person, and that is impossible. I am all for extrajudicial remedial measures, but you have to address the offender's personal problems. The offender has to be in a position to respond to those measures. As it now stands, these measures are contained in section 717 and the ones that follow under the adult legislation and it drives us crazy. Just ask around.

For the last two years, there has been a pilot project in Toronto. Even adult offenders find it hard to respond to the process, to acknowledge their responsibility and to follow through.

Do not forget that it is very different for young people. They are still in the process of becoming who they are. The root of their delinquency often lies with their family. They act out their frustrations outside of home. Extrajudicial measures are not a bad idea on the condition that they are not automatically imposed. Under the current legislation, a person who commits a lighter crime receives an extrajudicial sentence to be served in the community and a person who commits a serious crime is given a much more severe punishment.

We are importing the less desirable aspects of the adult criminal justice system. This is the subject of complaints in the adult system, and the measure of custody in the community, as well as all sorts of other measures, were developed in order to get away from these constraints. We already had these measures. We are going to take this and throw it away, and then go on to something else.

The holistic approach that you talked about interests me, and I agree. However, what we have now is in fact a holistic approach. We look at the young people in their surroundings, and we try to determine the best way to rehabilitate them.

Senator Nolin: Does it work?

Ms Trudeau: Yes, it works.

Mr. Gervais: Canada is criticized for its high rate of incarceration. I believe that Canada will be criticized more severely if it passes a law that plainly violates the Convention on the Rights of the Child. This is very clear; there are obligations.

The purpose of the international Convention on the Rights of the Child is to promote the best interests of children. Canada is a signatory to this agreement, which sets out an obligation to establish an institutional network to promote the rights of children. Article 39 requires that the States party to the agreement must take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child who is a victim of any form of neglect, exploitation or abuse.

When a young person commits a crime, however, we must remember that there is always a story behind the crime.

Si un jeune est arrêté pour possession simple de stupéfiant, si ses parents font eux-mêmes du trafic de stupéfiants ou s'il n'existe aucune structure ni limite dans la famille, on doit régler son problème social.

C'est dans ce sens que seulement que nous parlons de travaux communautaires dans la société ou d'un processus de rencontre, comme des mesures réparatrices du type d'une rencontre avec la personne, cela est impossible. Intégrer des mesures extrajudiciaires réparatrices, j'en suis, mais il faut une structure de la personne. Il faut que la personne soit capable d'intégrer ces mesures. On retrouve ces mesures en ce moment aux articles 717 et suivants dans la loi relative aux adultes et cela nous donne un mal fou. Les gens pourraient vous le dire.

Un projet-pilote est en cours à Toronto depuis deux ans. Même les adultes ont de la difficulté à intégrer le processus, à admettre leurs responsabilités et faire un processus.

N'oublions pas que pour les jeunes, c'est très différent. Ils sont en processus de formation. Leur délinquance est souvent reliée à des problèmes au sein de leur famille. Ils vont faire du «acting out» à l'extérieur. Les mesures extrajudiciaires elles-mêmes ne sont pas mauvaises dans la mesure où on ne fait pas un automatisme. La loi actuelle dit que pour tout ce qui est crime moins grave on se tourne vers l'application des mesures extrajudiciaires dans la communauté et pour tout ce qui est crime plus grave, on sévit.

On importe ce qui est le moins bon de la justice criminelle adulte. On se plaint de cela dans le système de justice pour adultes et c'est pour sortir de ce carcan qu'a été développée la mesure d'emprisonnement dans la collectivité, ainsi que toutes sortes d'autres mesures. On avait déjà ces mesures. On va prendre cela et le jeter puis s'en aller vers autre chose.

L'approche holistique dont vous parlez me touche, et j'en suis. Cependant c'est justement une approche holistique que nous avons en ce moment. On regarde le jeune dans son milieu et on se demande quelle est la meilleure façon de le rééduquer.

Le sénateur Nolin: Cela fonctionne?

Mme Trudeau: Oui, cela fonctionne.

M. Gervais: Le Canada est pointé du doigt relativement à son taux d'incarcération. Je pense que le Canada sera davantage pointé du doigt s'il adopte une législation qui contrevient directement à la Convention relative aux droits de l'enfant. C'est très clair. Il y a des obligations.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant veut faire la promotion du meilleur intérêt des enfants. Le Canada est signataire de cette convention. Il y a des obligations de créer un réseau institutionnel pour voir à la promotion des droits des enfants. L'article 39 dit que les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de forme de négligence, d'exploitation ou de mauvais traitements.

Mais lorsqu'un jeune commet un crime, on doit se rappeler qu'il n'y a pas de crime dans un ciel bleu. À la base, c'est un

Essentially, this is a child who was a victim of negligence or abuse, and who went on to act according to a code of criminal behaviour.

Some of Canada's commitments will not be respected. There are formal commitments regarding the judicial process in sections 40 and following, which, once again, call for the setting up of an institutional system for young offenders.

How can we, on the one hand, claim to adhere to a philosophy that mainly advocates setting up these specific resources, and, on the other hand, introduce a presumptive transfer for certain offences for offenders aged 14 and over. There is an assumption that the system is deactivated for certain children who are 14 years of age and older, who have committed certain offences.

This clearly violates the Convention on the Rights of the Child. Currently, there are two decisions in Canada that are important: the Baker decision of the Supreme Court, and a decision of the Quebec Appeal Court, which is currently being appealed to the Supreme Court. Up to this point, we have never gone so far as to invalidate a law, but we have obtained commitments, and the desire of legislators, to promote the interests of the child in order to reverse some decisions. Bill C-7 goes much further.

Senator Nolin: I am sorry that I provoked this debate.

The Deputy Chairman: It is a fine debate that we had to have.

[English]

Senator Andreychuk: Your point is clear.

I believe that the Young Offenders Act clearly balances the needs of young persons with the safety of the public. That thread seems to run through the act. It also contains the delegation to the provinces to determine resources. The determination of the definition of "closed" and "open" was also left to the discretion of the provinces. Consequently, a lack of resources resulted in creative interpretation of what was open and what was closed. That raised the custody numbers to high levels because there were not appropriate resources.

I am having a great deal of trouble determining what the philosophy of the new bill is. It seems to contain competing philosophies. I cannot disagree with the declaration of principles in clause 3, but the sentencing principles no longer seem to include the needs of the young person and the safety of the public as the overriding concern. Accountability now seems to be the overriding principle in sentencing.

Throughout the bill there seem to be competing philosophies. Various witnesses have indicated that this bill was politically cobbled together to satisfy competing groups. In doing that, they have satisfied no one because they have ended up with a contradictory bill. It would have been better to have one clear message than all of these contradictions.

enfant qui a été victime de négligence, de mauvais traitements et qui a agi ensuite par un code de criminalité.

Il y a des engagements formels du Canada qui ne seront pas respectés. Il y a des engagements formels qui visent le processus judiciaire aux articles 40 et suivants où on parle, encore une fois, de mise en place d'un système institutionnel pour les enfants condamnés.

Comment peut-on, d'un côté, prétendre que nous avons une philosophie qui vise principalement à mettre en place ces ressources spécifiques et faire en sorte, de l'autre côté, qu'à partir de 14 ans il y ait une présomption de renvoi pour certaines infractions. Il y a une présomption de démission du système par rapport à certains enfants à partir de 14 ans, qui commettent certaines infractions.

Cela contrevient clairement à la Convention relative aux droits de l'enfant. À l'heure actuelle, deux décisions au Canada sont importantes: l'arrêt *Baker* de la Cour suprême, de même qu'un arrêt de la Cour d'appel du Québec, qui est présentement pendant, au niveau d'un appel en Cour suprême. À ce stade-ci, nous ne sommes jamais allés aussi loin qu'invalider une loi, mais on s'est autorisé des engagements, et de la volonté des législateurs, à faire la promotion de l'intérêt de l'enfant pour renverser des décisions. Le projet de loi C-7 va beaucoup plus loin.

Le sénateur Nolin: Je m'excuse d'avoir créé ce débat.

Le vice-président: C'est un beau débat qu'il fallait avoir.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: J'ai compris.

J'estime que la Loi sur les jeunes contrevenants constitue un bon équilibre entre la satisfaction des besoins des adolescents et la sécurité du public. Je crois que c'est le thème qui ressort de toute la loi. La loi confère aussi aux provinces le pouvoir de prendre les décisions relatives à l'affectation des ressources. Il appartient aussi aux provinces de déterminer ce qu'on entend par garde en milieu fermé et garde en milieu ouvert. En raison d'une pénurie de ressources, ces termes ont donné lieu à des interprétations inédites. Vu qu'elles manquaient de ressources, les provinces se sont mises à incarcérer davantage d'adolescents.

J'ai beaucoup de mal à comprendre les principes sur lesquels repose le projet de loi. J'ai l'impression que ces principes sont contradictoires. Je ne trouve rien à redire aux principes énoncés à l'article 3, mais les principes sur la détermination de la peine ne semblent plus accorder la primauté à la satisfaction des besoins de l'adolescent et à la protection du public. Le principe primordial semble maintenant être la reddition de comptes.

Le projet de loi semble donc reposer sur des principes contradictoires. Plusieurs témoins nous ont dit que ce projet de loi avait été élaboré en réponse aux pressions exercées par des groupes aux intérêts contradictoires. On est ainsi parvenu à ne satisfaire personne et à produire un projet de loi contradictoire. Il aurait mieux valu que le projet de loi repose sur des principes clairs.

What will this bill change if the discretions are left with the provinces, which seem to have a lack of resources? I am speaking not of Quebec, but of all other provinces.

Will we not end up with each province doing the best they can? Even worse, this bill seems to take away some discretion from judges, caseworkers and police, and in turn is imposing a bureaucratic structure on them. Is that really helpful?

Ms Letman: I indicated that I had that concern, particularly with placement being put into the hands of the administration and provincial directors and taken out of the hands of the judiciary. The obvious conflict is there between the law and order and protection of the public mentality and the child-focused rehabilitation and reintegration aspects.

I do not see an easy answer because both philosophies are very politically driven and they will be reflected in different ways in different provinces across the country.

With regard to the shortfall in resources, my main concern is that the impact of that will be felt in the court system because there will be more time spent in two different levels of court dealing with the fallout from many of these provisions. First, the judicial determination of serious violent offences will add to the time element in the court system. Second, the demand created by this presumptive offence, the three strikes category, will add more young persons into the mix of the superior court, which will be dealing with more young persons.

With regard to once a young person has been found guilty and a disposition has been imposed, there are things in clause 38 that we consider to be quite beneficial for young persons. One thing is the concept that young persons should not be dealt with more harshly than adults. The Statistics Canada summary that suggests that for certain offences, young people are dealt with more harshly is useful information to communicate, particularly if we are arguing in front of a judge.

Senator Joyal: I do not wish to contradict the witness at all, but I think it would be important for us to get a copy of the agreement between the federal government and the provinces with regard to the transfer of money in order that we can know where the money is going and what obligations the provinces sustain when they sign the agreement.

The Chairman: That is it a good suggestion.

Mr. Trudell: Senator Andreychuk, the bill is a complex one. However, I would feel comfortable standing in front of a court with this bill in hand. Clause 39 reflects the new philosophy because it states:

that a young person shall not be incarcerated unless...

That, together with clause 3, promotes the philosophy. I agree with what you are saying, however, where clause 38.(2) states:

...shall determine the sentence in accordance with the principles set out in section 3 and the following principles:

En quoi ce projet de loi changera-t-il la situation si son application est laissée aux provinces qui, elles, semblent manquer de ressources? Je ne parle pas du Québec, mais de toutes les autres provinces.

Les provinces ne vont-elles pas faire ce qu'elles peuvent dans la situation? Qui plus est, ce projet de loi semble limiter la marge de manoeuvre des juges, des travailleurs juridiques et de la police en leur imposant une structure bureaucratique. Est-ce vraiment utile?

Mme Letman: J'ai dit que je me préoccupais du fait que le placement des adolescents relèvera maintenant des directeurs provinciaux plutôt que des tribunaux. Cette situation crée un conflit évident entre le respect de la loi et de l'ordre public et la réinsertion sociale de l'adolescent.

Je ne vois pas de solution facile au problème en raison de l'importance accordée aux considérations politiques, lesquelles se refléteront de façon différente selon la province visée.

Pour ce qui est du manque de ressources, je crains qu'elles se constatent surtout au niveau des tribunaux puisque bon nombre de ces dispositions supposent l'intervention de deux paliers de tribunaux. Les dispositions portant sur les infractions graves avec violence augmenteront la charge de travail des tribunaux pénaux. Les dispositions portant sur les infractions désignées, pour leur part, la catégorie des trois fautes, feront en sorte d'accroître le nombre d'adolescents renvoyés devant la Cour supérieure.

Nous considérons cependant que l'article 38 est bénéfique pour les adolescents jugés coupables d'une infraction. Cet article énonce que la peine imposée à un adolescent ne peut être plus grave que celle qui serait imposée à un adulte coupable de la même infraction. On pourra alléguer que c'est le contraire qui se passe devant un juge en s'appuyant sur des données recueillies à ce sujet par Statistique Canada.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas contredire notre témoin, mais je pense qu'il serait important que nous obtenions copie de l'accord fédéral-provincial portant sur le transfert des ressources afin de connaître quelles sont les obligations des provinces en vertu de cet accord.

Le président: C'est une bonne suggestion.

M. Trudell: Sénateur Andreychuk, le projet de loi est complexe. Je suis cependant prêt à me présenter devant un tribunal avec ce projet de loi. L'article 39 reflète les nouvelles voies dans lesquelles on s'oriente. On lit ceci:

Le tribunal pour adolescents n'impose une peine comportant le placement sous garde [...] que si [...]

Cet article s'ajoute à l'article 3 et renforce les principes sur lesquels se fonde le projet de loi. Je suis d'accord avec ce que vous dites. Le paragraphe 38(2) énonce cependant ceci:

[...] détermine la peine spécifique à imposer conformément aux principes énoncés à l'article 3 et aux principes suivants:

The stick has to be in there some place, but I can argue, that the philosophy remains.

Clause 39 is very important. I am concerned about the meaning of “exceptional cases” in 39.(1)(d), and whether that means “exceptional circumstances.” Then you look at clause 42, which allows a judge to reprimand. The expansion of the judges’ discretion is quite expansive.

Senator Andreychuk: One moment, please. What will the judge do with clause 39 if there were no programs available for the child? I think custody would be beneficial because then he or she would be able to receive some counselling.

Mr. Trudell: The judge will look at the other clause, and he will be in a dilemma, because there is another clause that says you cannot use custody for ulterior purposes such as education and public welfare.

It is a problem that we face now and in the future, except when you find out where that money goes and how many conditions that are placed upon it. We have to come back. A judge may err on the side of the philosophy of this act, and therefore, the child will not go into custody. However, the judge may decide instead, to put the child on all kinds of probationary terms. The judge, in doing that, may be trying to get a message out. It is a real problem.

Senator Andreychuk: Yes, and then the judge puts him on probation and the child is before him again for the violation of the probation, and, as a result, there will be two new offences.

Mr. Trudell: I did not say the judge should let him go out the door. I said that the judge put him on probation with strict terms, or try to fashion a remedy to assist the court. That is where defence counsel and the Crown come in.

There is another scenario, whereby the judge could put the youth in custody, when he really does not belong in custody. He would be considered to be there for an ulterior purpose, and then, the person next to him could graduate him, and at that point, we may lose him.

Senator Andreychuk: So you have faith in the words “shall not” as opposed to the young offenders who said that custody was the last alternative.

Mr. Trudell: I love the inclusion of the words shall not.

Senator Andreychuk: Do you believe that will stop what is going on now?

Mr. Trudell: No, it will not, but it will make us look at the philosophy of this bill. They will ask the Crown to come back next week and tell them why they are faced with this dilemma. What is the province doing to reflect the philosophy and the clear language in this bill?

[Translation]

The Deputy Chairman: Mr. Gingras, do you wish to add something?

Il faut bien que le projet de loi comporte certaines sanctions, mais je suis plutôt d’avis que l’accent est mis sur la réinsertion sociale.

L’article 39 est très important. Je me demande si le terme «cas exceptionnel» qu’on retrouve à l’alinéa 39.(1)d) signifie «circonstances exceptionnelles». L’article 42, pour sa part, permet à un juge d’imposer une peine. Cet article élargit beaucoup le pouvoir discrétionnaire des juges.

Le sénateur Andreychuk: Un instant, je vous prie. À quoi servira l’article 39 si aucun programme n’est accessible à l’enfant? Je crois que la détention pourrait alors être bénéfique parce qu’il aurait accès à des services de counselling.

M. Trudell: Le juge fera face à un dilemme puisqu’une autre disposition du projet de loi énonce que la détention ne peut pas servir à d’autres fins comme celles de l’éducation et de l’aide sociale.

Le problème se pose déjà et continuera de se poser dans l’avenir. Il faudra connaître les ressources qui seront affectées à la mise en oeuvre du projet de loi et les conditions y afférentes. Nous devons sans doute revenir devant le tribunal. Un juge peut décider de pencher pour la réinsertion sociale et ne pas imposer une peine de détention. Il pourra cependant fixer toutes sortes de conditions à sa probation. Ce faisant, le juge cherchera peut-être à faire passer un message. Le dilemme est réel.

Le sénateur Andreychuk: Le juge impose des conditions à la probation et l’adolescent reviendra devant lui parce qu’il aura enfreint ces conditions. Au lieu d’être accusé d’une infraction, il sera alors accusé de deux infractions.

M. Trudell: Je n’ai pas dit que le juge devrait simplement le libérer. J’ai dit que le juge lui imposerait des conditions sévères de probation ou chercherait à trouver une solution. Voilà où interviennent l’avocat de la défense et l’avocat de la Couronne.

Un autre scénario est possible. Le juge pourrait mettre l’adolescent sous garde, lorsqu’il ne devrait vraiment pas l’être. Son incarcération viserait d’autres objectifs et son compagnon de cellule pourrait l’inciter à commettre d’autres crimes et c’en serait fait de sa réinsertion sociale.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez donc confiance en l’interdiction qui est faite au juge dans ce projet de loi par opposition à la Loi sur les jeunes contrevenants qui prévoyait que la garde était un dernier recours.

M. Trudell: J’adore cette interdiction.

Le sénateur Andreychuk: Pensez-vous que cela va mettre fin à la situation actuelle?

M. Trudell: Non, mais ça nous obligera à nous reporter aux principes sur lesquels se fonde le projet de loi. Le juge demandera à la Couronne de revenir la semaine prochaine et de lui expliquer le dilemme auquel elle fait face. On se demandera ce que fait la province pour refléter les principes clairement énoncés dans le projet de loi.

[Français]

Le vice-président: Me Gingras, voudriez-vous ajouter quelque chose.

Mr. Gingras: Yes. A few minutes ago, an example was given of a young man who was in real need, who was living in a situation where his parents had abandoned him. We should not forget that the current legislation provides that other considerations be examined and weighed, before a young person is committed to custody, in order to meet the young person's needs in keeping with a rehabilitation model.

All of the factors listed in section 24 must be considered. This section states that the judge must not make a decision that would be a substitute for other, reasonable measures already available, in other words, for other services that are available under another law, in particular the Quebec Youth Protection Act. This is important, the decision is not made in isolation.

Earlier, Ms Trudeau was talking about a holistic approach. A number of disciplines must be involved in reviewing the young peoples' needs. You have heard from criminologists, psychologists, educators and psycho educators who evaluate young people. All these people testify before the court and present reports on the young person's individual personality.

If we adopt a different approach, such as the one put forward in Bill C-7, unfortunately, we will lose a wealth of evaluation expertise that has developed over the years. Jurists will have to take an interest in all these disciplines to develop the expertise required to represent children and teenagers.

[English]

Senator Grafstein: We have heard your overlapping and conflicting philosophies. We have heard two messages here and I want to know if there is some concurrence. I have one direct question: Will the new bill increase the number of incarcerations for young offenders?

Mr. Trudell: If the bill is followed the way it is drafted and if clause 39 is followed, the answer is no. However, if the governments and the provinces do not build the infrastructure, it will not work.

Senator, if the new philosophy is that we do not send people to jail, then less people will go to jail.

[Translation]

Ms Trudeau: In our view, not having incarceration is a problem: we do not incarcerate, we rehabilitate. We put individuals into reception centres and rehabilitate them.

[English]

Senator Grafstein: Will the new bill increase incarcerations? Mr. Trudell said that, if it is operating properly, it will not.

Ms Letman: I agree with Mr. Trudell. I have a problem with the concept of putting people in centres and re-educating them. I am sorry, but that is custody in my opinion. If the extra-judicial sanction clauses are implemented in the provinces, as described, then yes, we will have less incarceration.

M. Gingras: Oui. Tout à l'heure on a évoqué l'exemple d'un jeune en réel besoin vivant une situation familiale où il y a de l'abandon parental. Il ne faut pas ignorer qu'une pondération est prévue dans la loi actuelle permettant d'examiner d'autres considérations avant d'envoyer un jeune en mise sous garde pour répondre à ses besoins dans un modèle de rééducation.

On doit considérer des facteurs qui figurent à l'article 24. Cet article stipule que le juge ne doit pas rendre une décision qui se substituerait à d'autres mesures raisonnables qui lui sont déjà données, autrement dit, à d'autres services qui lui sont donnés en vertu d'une autre loi, notamment la Loi sur la protection de la jeunesse. C'est important, il ne faut pas le prendre de façon isolée.

Tantôt, Me Trudeau parlait de l'approche holistique. Quand on examine les besoins, il faut faire appel à plusieurs disciplines. Vous avez entendu le témoignage de criminologues, de psychologues, d'éducateurs et des psychoéducateurs qui évaluent des jeunes. Tous ces gens témoignent à la cour, et présentent des rapports concernant le jeune spécifiquement, dans son individualité.

Si on adopte une autre approche telle que celle proposée dans le projet de loi C-7, malheureusement on va perdre toute une expertise qui, depuis des années, se consacre à évaluer ce volet. Les juristes doivent forcément s'intéresser à toutes ces disciplines pour développer une expertise quand ils représentent des enfants et des adolescents.

[Traduction]

Mme Grafstein: Vous nous avez présenté des points de vue divergents. Je veux savoir si vous avez des points de vue communs. Voici ma question: Le projet de loi se traduira-t-il par une augmentation du nombre d'adolescents incarcérés?

M. Trudell: Si le projet de loi est appliqué tel qu'il est rédigé et en conformité avec l'article 39, la réponse est non. Si les provinces ne se dotent pas de l'infrastructure voulue, il ne fonctionnera pas.

Sénateur, si le nouvel objectif est de ne pas incarcérer les adolescents, on ne les incarcérera pas.

[Français]

Mme Trudeau: Pour nous, le fait de ne pas avoir d'incarcération est un problème: on n'incarcère pas, on rééduque. On détient des personnes dans des centres d'accueil et on les rééduque.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Le nouveau projet de loi se traduira-t-il par une augmentation du nombre d'adolescents incarcérés? M. Trudell dit que non s'il est appliqué comme il doit l'être.

Mme Letman: Je suis d'accord avec M. Trudell. J'ai de la difficulté à accepter qu'on cherche à favoriser la réinsertion sociale des adolescents en les plaçant entre quatre murs. Voilà comment je vois la détention. Si les provinces mettent en oeuvre les dispositions portant sur les sanctions extrajudiciaires, moins d'adolescents seront incarcérés.

However, if they do not implement those clauses, I am not sure that I can rely on the words shall not. It is a strong statement, and it is good ammunition to use in submissions. However, if a judiciary still believes that a prior failure to comply with probation should go to jail, which seems to be why many young people are incarcerated now, that is not precluded by clause 39.(1)(b).

Senator Grafstein: That is Senator Andreychuk’s point. If that loophole is not closed we could end up with an increased number of incarcerations.

Ms Letman: It is because of the three strikes aspect that you could increase the number of incarcerations and if you implement the extra judicial sanctions.

Senator Grafstein: We are trying to come to a mutual understanding of your position. I am finding your testimony confusing, Mr. Trudell.

You say the new philosophy in the new bill is good, and yet you say that the old bill also had a very good philosophy. However, this bill, by its preamble and some of its provisions, will shift the line to extrajudicial or alternate measures of treatment. Would it be fair to say that if, in fact, the Young Offenders Act were amended with some of these provisions, the two of you might be more in sync?

Mr. Trudell: It depends on what the amendments are. I am not saying the Young Offenders Act is a piece of legislation that should not be changed dramatically. What I am saying is that the 16-year-old presumption ought to stay.

Senator Grafstein: We will come to that in a moment.

Mr. Trudell: I am in favour of this act, subject to the caveats that we have set out, because it is a new way of thinking. It clearly sends the message that we are not going to use jails. I do not believe, with respect, that just tinkering with the Young Offenders Act as it is changes it enough. This is a whole philosophical attempt to start thinking in a new way.

[Translation]

Ms Trudeau: I do not like this aspect of Bill C-7 at all. The message that detention will not be used is not clear. There is a clear message for those who commit minor crimes. Young people will not be rehabilitated, because they will be doing community work to compensate the victim, rather than trying to understand the problems that led them to commit their crimes. They will reoffend. Once they exceed the limit established by the act for detention to apply, these young people will be sent to detention. The principle of long-term protection of the public is very different from what we have at the moment.

[English]

Senator Grafstein: I think we are clear on your position. I wanted to see if there is some common ground and I see that there is not on that point.

Si les provinces n’appliquent pas ces dispositions, l’interdiction qui est faite au juge ne servira pas à grand-chose. C’est cependant un argument solide qu’on pourra invoquer dans nos plaidoyers. L’alinéa 39.(1)b) n’empêche cependant pas un juge qui croirait qu’il faut incarcérer un adolescent qui n’a pas respecté l’une des conditions de probation qui lui ont été fixées — ce qui semble être la raison pour laquelle de nombreux adolescents sont maintenant incarcérés — de le mettre sous garde.

Le sénateur Grafstein: C’est ce que fait valoir le sénateur Andreychuk. Si on ne comble pas cette lacune, le nombre d’adolescents incarcérés risque d’augmenter.

Mme Letman: C’est la loi des trois fautes et les dispositions portant sur les mesures extrajudiciaires qui pourraient entraîner une augmentation du nombre d’adolescents incarcérés.

Le sénateur Grafstein: Nous essayons de comprendre votre position. Votre témoignage me laisse perplexe, monsieur Trudell.

Vous dites que le nouveau projet de loi repose sur de bons principes, mais vous dites aussi la même chose de l’ancien projet de loi. Le préambule et certaines des dispositions de ce projet de loi mettent cependant l’accent sur les mesures extrajudiciaires et les mesures de rechange. Si certaines de ces dispositions se retrouvaient dans la Loi sur les jeunes contrevenants, vos positions seraient-elles plus conciliables?

M. Trudell: Tout dépend des amendements qui seraient apportés à la loi. Je ne dis pas que la Loi sur les jeunes contrevenants ne devrait pas être complètement revue. Je dis cependant de maintenir l’âge de 16 ans.

Le sénateur Grafstein: Nous y reviendrons dans un instant.

M. Trudell: Je suis favorable à cette loi sous réserve des observations que j’ai faites parce qu’elle reflète une nouvelle façon de penser. Elle énonce clairement que nous n’allons pas incarcérer des adolescents. Je ne pense pas que le fait d’apporter quelques modifications mineures à la Loi sur les jeunes contrevenants suffirait. La nouvelle loi reflète toute une nouvelle façon de penser.

[Français]

Mme Trudeau: Je n’aime pas du tout ce volet du projet de loi C-7. Le message qu’on ne va pas utiliser la détention n’est pas clair. C’est un message clair pour celui qui commet des crimes mineurs. Le jeune ne sera pas rééduqué puisqu’il fera des travaux communautaires pour dédommager la victime plutôt que de comprendre les problèmes qui l’ont amené à commettre les délits. Il va récidiver. Lorsqu’il aura franchi la limite qui permet, selon la loi, de donner de la détention, on va l’envoyer en détention. Les principes de protection durable de la société sont très différents de ce qu’on a actuellement.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je crois que nous avons maintenant bien compris vos positions. Je voulais savoir si vous partagiez certains points de vue, mais je vois que ce n’est pas le cas.

I want to come to the fundamental issue on which you both agree. Do you both agree that the reduction of the age in the hands of the Governor General in a province from 16 to 14, clause 61, is not helpful?

Ms Trudeau: No.

Senator Grafstein: You say that one must seriously question the underlying motivation to treat 14-year-olds in the same fashion. All your briefs say exactly the same thing. You are all unhappy with clause 61.

Ms Letman: Yes.

[Translation]

Ms Trudeau: As I said earlier, we did not think there should be a presumptive transfer for 14-year-olds, or for young people of any age. That is what we claim for the young people of Quebec. The same should be true for young people throughout Canada. However, it has been held that clause 61 is constitutional and is not in violation of the Charter.

[English]

Senator Grafstein: You do not think clause 61 does?

Ms Trudeau: I think clause 61 is constitutional and it does not go against the Charter.

Mr. Trudell: I am concerned about an apparent inequality from clause 61, where a 14 year-old in Ontario would be treated differently from a 14 year-old in Quebec.

Senator Grafstein: The focus is on the Charter. For me, the Charter is one of the three problems with clause 61. We have heard very articulate arguments yesterday and today about clause 61 offending the UN Convention on the Rights of the Child. That is one issue. We have heard, contrary to what Ms Trudeau has told us, that Charter 15 is a problem vis-à-vis the change from age 14 to 16, in regard to unequal treatment.

My own argument, about which I am trying to get some views, is the question of the criminal power being clearly and exclusively in federal hands, and no one, including the Province of Quebec, has ever challenged that. That has never been challenged.

The question is whether or not this is a delegation to the Governor General of a province that in effect delegates, *ultra vires*, the criminal power to a Governor in Council, and the end result will be a patchwork of criminal standards across the country. Have you looked at that question?

Ms Trudeau: That is not what the Supreme Court said. It does not say that it is at all *ultra vires*. It is *intra vires*, the power of the...

[Translation]

... The federal Parliament can delegate certain authority. This delegated authority is constitutional. This issue was discussed in three decisions of the Supreme Court. The Young Offenders Act provided that the Attorney General should

Je voudrais aborder la question fondamentale sur laquelle vous êtes tous deux d'accord. Êtes-vous d'accord pour dire que le fait de permettre au lieutenant-gouverneur en conseil d'une province de fixer à entre 14 et 16 ans l'âge pour l'application des dispositions du projet de loi, à savoir l'article 61, n'est pas utile?

Mme Trudeau: Ce n'est pas utile.

Le sénateur Grafstein: Vous dites qu'il faut vraiment s'interroger sur les motifs qui amèneraient une province à traiter de cette façon des enfants de 14 ans. Tous vos mémoires disent la même chose à ce sujet. Vous n'aimez pas l'article 61.

Mme Letman: Non, nous ne l'aimons pas.

[Français]

Mme Trudeau: Je l'ai dit plus tôt, on ne pensait pas qu'il faille avoir une présomption de renvoi pour les jeunes de 14 ans, mais pour tous les jeunes. On prétend cela pour les jeunes du Québec. Cela doit exister pour les jeunes de tout le Canada. Cependant, on dit que la disposition 61 est constitutionnelle et ne contrevient pas à la Charte.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Vous ne pensez pas que l'article 61 soit contraire à la Charte?

Mme Trudeau: Je crois que l'article 61 est constitutionnel et ne va pas à l'encontre de la Charte.

M. Trudell: Je crois qu'on pourrait soutenir qu'il y a inégalité de traitement aux termes de l'article 61 étant donné qu'un adolescent de 14 ans en Ontario ne serait pas traité de la même façon qu'un adolescent de 14 ans au Québec.

Le sénateur Grafstein: Nous parlons de la Charte. À mon avis, la Charte est l'un des trois problèmes qui se posent à l'égard de l'article 61. On nous a présenté hier et aujourd'hui des arguments solides selon lesquels l'article 61 contrevient à la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Contrairement à ce que Mme Trudeau nous a dit, des témoins ont soutenu que la disposition du projet de loi permettant de fixer à entre 14 et 16 ans l'âge pour l'application des dispositions du projet de loi constitue un traitement inégal en vertu de l'article 15 de la Charte.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez, mais moi j'estime que la question qui se pose a trait au fait que le droit pénal est exclusivement du ressort du gouvernement fédéral. Aucune province, pas même le Québec, n'a jamais contesté.

La question qui se pose est de savoir si cette délégation de pouvoirs au lieutenant-gouverneur en conseil d'une province n'est pas inconstitutionnelle et si on ne va pas se retrouver avec un droit pénal qui diffère d'une province à l'autre. Avez-vous examiné cette question?

Mme Trudeau: Ce n'est pas ce qu'a affirmé la Cour suprême. Elle ne pense pas que cette délégation soit inconstitutionnelle. Elle est plutôt conforme à la Constitution...

[Français]

[...] Parlement fédéral de faire des délégations. Cette délégation est constitutionnelle. Cette question a été débattue dans trois décisions de la Cour suprême. La Loi sur les jeunes contrevenants prévoyait que le procureur général

receive this power regarding proceedings as a delegated authority from the Parliament of Canada. For example, if there is a presumed transfer, or in this case, an alternative measure to take proceedings or not against a 14-year-old, there is a power to apply a presumption to a young person aged 14, 16 or whatever. This is an ancillary power to the initial delegation, which has been recognized by other Supreme Court decisions.

The power of Attorneys General to decide on the type of proceedings was recognized in the 1983 Supreme Court decision *PG Canada v. National Transport*.

[English]

Senator Grafstein: When I look at those cases clearly there is no question in terms of the decisions, that there can be different administrations of justice in each province in terms of treatment and alternate measures. There is no question about that. That is based on the diversity of the country, its resources and where you are living in the country. No one can quarrel with that. The courts have not recently dealt with the question of a clear delegation of criminal power from the hands of the federal government to the hands of the Governor in Council. That is not clear. Have you looked at this question, Mr. Trudell?

Mr. Trudell: I have not looked at it, but I think that you may have a point in relation to a patchwork bill, with all kinds of discretionary powers, not in the treatment after, but in the front end. That is why I have urged, in my patchwork submissions, which are not very understandable, that the discretion be taken out of it.

Senator Grafstein: You have been very clear about that. You say, in section 7, page 2, that clause 61, which allows each province to alter the age, will create inequality and may create constitutional issues and represents the central problem with this legislation. That is what you are saying.

Mr. Trudell: That is right.

Ms Letman: I will echo, to some extent, Mr. Trudell. I think you are dead on. If we have an act that sets an age framework of 12 to 17 as a federal piece of criminal legislation, then how can we within it arbitrarily delegate to the provinces the power to change that age with respect to those provisions?

The Deputy Chairman: Obviously, there will be a challenge.

Senator Grafstein: It is important for us to get the weight of the criminal bar on this very important question.

The Deputy Chairman: It is important, but obviously all people need not agree on this point. I agree that it is a very important section.

reçoive ce pouvoir, de poursuivre ou non, délégué du Parlement canadien. Par exemple, s'il y a une présomption de renvoi ou, dans ce cas, une mesure de rechange de poursuivre ou non un jeune de 14 ans, un pouvoir d'appliquer une présomption à un jeune de 14, 16 ans, peu importe l'âge. C'est un pouvoir accessoire à la délégation initiale qui est une délégation reconnue dans d'autres décisions de la Cour suprême.

Le pouvoir des procureurs généraux de décider du mode de poursuite a été reconnu dans la décision de 1983 de la Cour suprême, *PG Canada c. Transports nationaux*.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Ces affaires démontrent clairement qu'il peut exister différents systèmes d'administration de la justice dans les provinces et que celles-ci peuvent imposer des mesures de rechange qui se distinguent les unes des autres. Cela ne fait aucun doute. Cette situation découle de la diversité du pays et du fait que les ressources ne sont pas les mêmes d'une province à l'autre. Personne ne conteste. Les tribunaux ne se sont pas cependant penchés récemment sur la question de savoir si le gouvernement fédéral peut vraiment déléguer des pouvoirs en matière pénale au lieutenant-gouverneur en conseil d'une province. Ce n'est pas clair. Avez-vous examiné la question, monsieur Trudell?

M. Trudell: Je ne l'ai pas examinée, mais vous avez peut-être raison de croire que cette situation peut mener à une application non uniforme du projet de loi étant donné que toutes sortes de pouvoirs discrétionnaires sont conférés dès le départ aux provinces. Voilà pourquoi j'ai recommandé, dans mes mémoires qui ne sont pas très clairs, de supprimer ces pouvoirs discrétionnaires.

Le sénateur Grafstein: Vous avez été très clair à ce sujet. Vous dites à la partie 7, page 2, que l'article 61 qui permet à chaque province de fixer un âge différent pour l'application du projet de loi créera une inégalité de traitement et peut soulever des questions constitutionnelles et que c'est le principal problème qui se pose à l'égard de cette loi. C'est bien ce que vous dites.

M. Trudell: En effet.

Mme Letman: Je partage dans une certaine mesure le point de vue de M. Trudell. Je crois que vous avez tout à fait raison. Comme il s'agit d'une loi pénale, comment peut-on déléguer de façon arbitraire à chaque province le pouvoir de fixer l'âge minimal et maximal d'application des dispositions du projet de loi?

Le vice-président: Le projet de loi fera de toute évidence l'objet d'une contestation judiciaire.

Le sénateur Grafstein: Il importe que nous connaissions l'avis du barreau criminel sur cette importante question.

Le vice-président: C'est important, mais tous les avocats n'ont pas à partager le même point de vue là-dessus. Je conviens cependant qu'il s'agit d'un article très important.

[Translation]

Senator Joyal: Ms Trudeau, you mentioned a Supreme Court decision that referred to the age of the young person. It stated “provided there is no discrimination as regards age”. The decision contained a qualification regarding age.

I am going to reread what was said in today’s proceedings.

Ms Trudeau: There are a number of other decisions in which the court held that it was constitutional to treat offenders differently. This act was opened up in this decision, but it is a recurring theme. Many other decisions have held that this was constitutional, and have even sought to have regional differences in the enforcement of the criminal law.

I mentioned the Alberta decision that allowed for trial without jury in cases of murder. So it has been held that there are differences between the provinces, but that this is constitutional.

Senator Joyal: I do not want to start the debate over again.

The Deputy Chairman: Since this is a passionate and important problem, I would like you to give us your list. I have a list, but I think you have two judgments I still do not have. Would you be so kind as to send them to me?

Ms Trudeau: Sure. That being said, allow me to conclude. It is a debate on section 161. Our position is that the legislation should stay the same and build on the provisions contained in Bill C-7 regarding victims and extrajudicial measures, and that you should amend the bill as it now stands.

The Deputy Chairman: Senator Cools has asked to speak, quickly, if possible.

[English]

Senator Cools: I have a small point, before my question, on clause 61, and this is one of my hobbyhorses. Not only is clause 61 offending the exclusivity of the federal jurisdiction over the criminal power, but it is also offending the Royal Prerogative, in that what is being transferred here is a prerogative power, not only a legislative power. It does not say that the provincial legislatures may legislate in that regard. It says very clearly that it will be by an executive order of the Lieutenant Governor in Council, so it is another issue at which we will have to look, and at which I have been looking.

My question has to do with what they call the philosophy of the bill. I find it a little bit astonishing that lawyers are telling me, for a change, that they are relying on the philosophy of a bill, rather than the letter of the law or the provisions.

It is crystal clear to me that the old position of youthful offending, if we can use a general word, has made a dramatic change in this bill. The mere fact that the name of the bill is the Bill C-7, an Act in respect of criminal justice for young persons, and to amend or repeal other Acts. Criminal justice was not a term previously associated with young people.

[Français]

Le sénateur Joyal: Madame Trudeau, vous avez cité le texte d’une décision de la Cour Suprême qui mentionnait la question de l’âge du jeune. On mentionnait «pourvu qu’il n’y ait pas de discrimination à l’égard de l’âge». L’âge a été une qualification de la décision.

Je vais la relire dans le compte-rendu de notre discussion de ce matin.

Mme Trudeau: Il y a plusieurs autres décisions où on a trouvé constitutionnel le fait de traiter différemment un contrevenant. Il est vrai que dans cette décision on a ouvert ce fait, cependant c’est une constante. Beaucoup d’autres décisions ont considéré que c’était constitutionnel et même recherché d’avoir des différences régionales dans l’application du droit criminel.

Je vous ai mentionné cette décision de l’Alberta qui permettait d’avoir des procès sans jury en matière de meurtre. C’est très important. On a dit que c’était différent d’une province à l’autre mais que c’était constitutionnel.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas refaire le débat.

Le vice-président: Étant donné que c’est un problème passionnant et important, j’aimerais bien que vous nous donniez votre liste. J’ai une liste mais je pense que vous avez deux arrêts que je n’ai pas. J’aimerais bien si vous pouviez me les envoyer.

Mme Trudeau: Je le ferai. Ceci étant dit, je voudrais seulement conclure. C’est un débat sur l’article 161. Notre prétention, c’est qu’il faut garder la loi telle qu’elle est et se servir des acquis du projet de loi C-7 pour les victimes, pour les mesures extra judiciaires et d’apporter des modifications au projet de loi actuel.

Le vice-président: Le sénateur Cools a demandé la parole, rapidement si c’est possible.

[Traduction]

Le sénateur Cools: J’aimerais faire une brève observation avant de poser ma question sur l’article 61. Cette observation a trait à l’un de mes dadas. Non seulement l’article 61 porte-t-il atteinte à la compétence du gouvernement fédéral en matière pénale, mais il porte aussi atteinte à la prérogative royale puisque ce qu’on transfère ici est un pouvoir royal et pas seulement un pouvoir législatif. L’article n’énonce pas que les parlements provinciaux peuvent légiférer dans ce domaine. Il énonce clairement que le lieutenant-gouverneur en conseil procédera par décret. Voilà donc une autre question que nous devons examiner et que j’examine maintenant.

Ma question porte sur les principes du projet de loi. Je trouve assez étonnant que pour une fois des avocats nous disent qu’ils se reportent aux principes d’un projet de loi plutôt qu’à la lettre de la loi et aux dispositions qui y figurent.

Je crois qu’il est évident que le projet de loi reflète un changement d’attitude à l’égard des crimes commis par les adolescents. Le titre même du projet de loi en témoigne: Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. La justice pénale n’est pas un terme qu’on utilisait autrefois dans le cas des adolescents.

We have travelled a long distance from the phenomenon of the old Juvenile Delinquents Act that says, essentially, that delinquency was a condition requiring help, guidance and proper supervision. In other words, delinquency was a condition that proved that a child had gone astray. It was a wayward child.

The philosophy that Mr. Trudell is relying on is articulated in what is called the declaration of principle. I am suspicious of the declaration of principles in this bill. I am very suspicious of bills being articulated in this way because it speaks to me of more than one set of intentions within the bill.

Clearly clause 3, which is named the Declaration of Principle, uses the term "youth criminal justice system." That confirms what I am saying about where the bill is going and where the system has gone.

If you go down to clause 3(1)(a)(iii) it states:

...ensure that a young person is subject to meaningful consequences for his or her offence.

That makes it pretty clear where this bill is going. What is the philosophy to say that young people should be dealt with in a more parental way?

Look at clause 3 (2) that states:

This act shall be liberally construed so as to ensure that young persons are dealt with in accordance with the principles set out in subsection (1).

That reads to me to be an instruction to ensure that a young person is subject to meaningful consequences. Could you comment on that? Mr. Trudell, I had the distinct impression that your concerns with this bill are minor.

Mr. Trudell: They are not minor in relation to some of the things that we have said in the paper.

In terms of the philosophy of the bill, I see the bill as a challenge to start thinking differently. Clause 3(1)(b) states:

...criminal justice system for young persons must be separate from that of adults and emphasize the following:

There is a list of items that follow.

There has to be a stick in here in terms of accountability, or this bill will never go anywhere. In terms of people who commit serious offences, young persons have to be accountable, but accountable, means understanding.

The importance of the philosophy is that young people are moving targets. They are always changing; they are developing. We start from the principle that they do not have the skills. They are still absorbing things, until a certain date when we allow them to vote. Prior to that, they are moving; they are developing.

Therefore, the philosophy is a bit of a patchwork in some respects, because the subject of this legislation is not somebody

Nous avons fait beaucoup de chemin depuis l'époque de l'ancienne Loi sur les jeunes délinquants qui disait essentiellement qu'il fallait lutter contre la délinquance par l'octroi d'aide et de conseils aux adolescents et par une surveillance adéquate. Autrement dit, la délinquance était le résultat d'actes posés par un enfant qui s'était écarté du droit chemin. L'enfant était un enfant perdu.

M. Trudell dit se reporter aux principes sur lesquels se fonde le projet de loi. Je ne fais pas confiance à la déclaration de principes qui figure dans le projet de loi. Je ne fais pas confiance aux projets de loi qui sont rédigés de la sorte parce que je pense qu'ils reposent sur différents ensembles de principes.

L'article 3, qui s'intitule Déclaration de principes, reprend le terme «système de justice pénale pour les adolescents». Cela confirme ce que je disais au sujet du projet de loi et de son orientation.

Voici ce qu'énonce le sous-alinéa 3(1)(iv):

[...] qui établissent clairement le lien entre le comportement délictueux et ses conséquences.

On voit donc clairement quelle est l'orientation du projet de loi. Il s'agit de les traiter comme des parents traitent leurs enfants.

Quant au paragraphe 3(2), il s'énonce comme suit:

La présente loi doit faire l'objet d'une interprétation large garantissant aux adolescents un traitement conforme aux principes énoncés au paragraphe (1).

Pour moi, cela veut dire que l'adolescent doit comprendre les conséquences de son comportement délictueux. J'aimerais savoir ce que vous en pensez? Monsieur Trudell, j'ai eu la claire impression que vous n'aviez que des reproches mineurs à faire à ce projet de loi.

M. Trudell: Ils ne sont pas mineurs en ce qui touche des points qui sont abordés dans mon mémoire.

Je crois que le projet de loi propose une nouvelle façon d'aborder la justice pour les adolescents. L'alinéa 3(1)(b) prévoit:

[...] le système de justice pénale pour les adolescents doit être distinct de celui pour les adultes et mettre l'accent:

Vient ensuite la liste des éléments sur lesquels il doit mettre l'accent.

Pour que ce projet de loi mène quelque part, il faut bien qu'on demande aux adolescents qui commettent des délits de rendre des comptes. Les jeunes qui commettent des crimes graves doivent comprendre les conséquences de leurs actes, ce qui n'exclut pas que nous fassions preuve de compassion à leur endroit.

Le projet de loi reconnaît que les adolescents sont en constante évolution. Ils évoluent constamment. Le projet de loi part du principe qu'ils n'ont pas toutes les compétences voulues. Ils continuent à acquérir certaines connaissances jusqu'à ce qu'on leur permette de voter. Avant ce moment-là, on peut dire qu'ils sont toujours en évolution.

Si le projet de loi repose sur un ensemble si vaste de principes, c'est que sa cible est en constante évolution. Les adolescents

who is easy to define. They are changing continuously. Their needs are changing. Their environments are changing.

I like the philosophical approach because it allows for some movement, just like young people have movement in their development.

These kids are quite different. I want to tell you that some of them are pretty sharp. I had a young client a few years ago who was very clever. I told him that I had been asked to see him by his parents and that I practised law. He sat down, he grimaced and he asked whether I was just practising or if I was a lawyer. He was a pretty smart kid.

Youth are moving. They are developing, and that is why, frankly, there is some fluidity in the act.

I understand and I am concerned about the accountability section if it is interpreted as protection of society and that in turn means lock-up. However, protection of society means protection of our young people, protection of the offender, and understanding why he got into this mess.

I am not on a white charger for this bill in all its clauses, but I think it is a new beginning. For many years, the government has tried to get us to start thinking differently. I like that part.

Ms Letman: One of the problems that my colleagues and I have seen with the previous act is that it was called the Young Offenders Act. The premise was that we were dealing with offenders right from the start. The fact that this bill does not do that is a plus. Having gone through the system, in many respects we are dealing with young persons charged with criminal offences that we have codified under the Criminal Code. We need to recognize the need for a separate system that is not a child welfare system. Mr. Trudell commented earlier that aspects of the act should not be used to accomplish a child welfare goal. That is a concern when you have been in the family courts, and have in many jurisdictions dealt with the younger persons charged under the Young Offenders Act and who have seen their job as using the act to accomplish a child welfare goal. Irrespective of the fact that they should not be doing that, and you could make that argument, they are now specifically prohibited from doing that. I think that is a plus.

[Translation]

Ms Trudeau: Section 3.(1)(a) of the declaration of principle of the current act, says: "while young persons should not be held accountable in the same manner as adults." We do not need a new law to repeat what already exists. I would keep the title of the Young Offenders Act for the provisions which deal with young offenders. Whereas the Youth Criminal Justice Act outlines a criminal justice system for young offenders, in fact, it is not tailored to young offenders, because the proposed criminal justice system is modeled on the one for adults.

changent constamment. Leurs besoins changent ainsi que leurs milieux.

J'aime l'approche sur laquelle se fonde le projet de loi parce qu'elle est souple et qu'elle tient compte des diverses étapes du développement humain.

Ces adolescents ne sont pas comme les autres. Certains d'entre eux ont un esprit très vif. J'avais il y a quelques années un client qui était très intelligent. Je lui ai dit que ses parents m'avaient demandé de le voir et que j'exerçais le droit. Il m'a demandé si je m'exerçais seulement ou si j'étais vraiment avocat. Il était très intelligent.

Les jeunes changent constamment. Voilà pourquoi la loi comporte certaines souplesses.

J'ai aussi certaines réserves au sujet de l'article qui porte sur les conséquences des comportements délictueux et je ne voudrais pas qu'on l'interprète comme voulant dire qu'il faut protéger la société en incarcérant les adolescents. La protection de la société suppose aussi la protection des adolescents et la protection du délinquant. Il s'agit de comprendre pourquoi cet adolescent s'est retrouvé dans cette situation.

Je n'appuie pas sans réserve toutes les dispositions du projet de loi, mais je crois qu'il s'agit d'un nouveau départ. Depuis de nombreuses années, le gouvernement s'efforce de nous amener à changer notre façon de penser. J'aime cet aspect-là du projet de loi.

Mme Letman: L'un des reproches que mes collègues et moi-même formulons à l'égard de l'ancienne loi était qu'elle s'appelait la Loi sur les jeunes contrevenants. On présumait au départ que les adolescents visés étaient d'entrée de jeu des contrevenants. Le fait que ce projet de loi ne repose pas sur la même hypothèse est un élément positif. Les adolescents visés sont accusés d'infractions criminelles qui figurent dans le Code criminel. Nous devons reconnaître qu'il est nécessaire de créer un système distinct de celui de l'aide sociale pour enfants. M. Trudell a dit plus tôt qu'on ne peut pas considérer ce projet de loi comme un système d'aide sociale pour les jeunes. C'est malheureusement le rôle que s'attribuent les tribunaux de la famille dans de nombreuses provinces lorsqu'on leur renvoie des jeunes contre lesquels des accusations ont été portées en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Ces tribunaux ne devraient pas agir de la sorte, mais le projet de loi le leur interdit maintenant de le faire, ce qui est une bonne chose.

[Français]

Mme Trudeau: Dans la loi actuelle, dans la déclaration de principe, on retrouve à l'article 3.(1)a), la mention suivante: «les adolescents ne sauraient être assimilés aux adultes». On n'a pas besoin de faire une autre loi pour dire la même chose. Je reprendrais le titre de la Loi sur les jeunes contrevenants où on dit qu'on tient compte des jeunes. Alors que la loi de justice pénale pour les adolescents, c'est une justice pénale pour les jeunes, ce n'est pas pour le jeune, c'est la justice pénale modulée sur celle des adultes.

The Deputy Chairman: Thank you very much. We accomplished a great deal this morning.

The committee adjourned.

Le vice-président: Je vous remercie, c'était un avant-midi très productif.

La séance est levée.

Panel of Academics:

Nicolas C. Bala, Professor, Queen's University;
Anthony Doob, Professor, University of Toronto;
James Hackler, Professor, University of Victoria;
Irvin Waller, Professor, University of Ottawa.

From the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse:

Athanasia Bitzakidis;
Claire Bernard.

Thursday, October 25, 2001

From Aide juridique of Québec:

Diane Trudeau, Commission des services juridiques,
Montréal;
Mario Gervais, Bureau d'aide juridique de Longueuil;
Benoît Gingras, Bureau d'aide juridique de Québec.

Criminal Lawyers' Association:

Carol Letman, Director.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

William Trudell, Chair.

Groupes d'universitaires:

Nicolas C. Bala, professeur, Université Queen's;
Anthony Doob, professeur, Université de Toronto;
James Hackler, professeur, Université de Victoria;
Irwin Waller, professeur, Université d'Ottawa.

De la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse:

Athanasia Bitzakidis;
Claire Bernard.

Le jeudi 25 octobre 2001

De l'Aide juridique du Québec:

Diane Trudeau, Commission des services juridiques,
Montréal;
Mario Gervais, Bureau d'aide juridique de Longueuil;
Benoît Gingras, Bureau d'aide juridique de Québec.

De la Criminal Lawyers' Association:

Carol Letman, directrice.

Du Conseil canadien des avocats de la défense:

William Trudell, président.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Tuesday, October 23, 2001

From the Aboriginal Legal Services of Toronto:

Jonathan Rudin, Program Director.

From the Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Cal Albright, Program Manager, Youth Justice, Health and
Social Development Commission;

Darren Winegarden, Counsel;

Judge Tony Mandamin;

Judge Peter Harris.

Wednesday, October 24, 2001

From the Canadian Criminal Justice Association:

Gaston St-Jean, Executive Director;

Cecile Toutant, Member of the Board of Directors.

From the Association des centres de jeunesse du Québec:

Jacques Dumais, Director of Youth Protection.

From the Quebec Coalition of Alternative Justice:

Serge Charbonneau, Coordinator.

(Continued on previous page)

Le mardi 23 octobre 2001

Du Aboriginal Legal Services of Toronto:

Jonathan Rudin, directeur de programme.

De la Federation of Saskatchewan Indian Nations:

Cal Albright, directeur de programme, Justice pour les jeunes,
gestionnaire, Health and Social Development Commission;

Darren Winegarden, conseiller;

Le juge Tony Mandamin;

Le juge Peter Harris.

Le mercredi 24 octobre 2001

De l'Association canadienne de justice pénale:

Gaston St-Jean, directeur exécutif;

Cécile Toutant, membre du conseil d'administration.

De l'Association des centres de jeunesse du Québec:

Jacques Dumais, directeur de la Protection de la jeunesse.

Du Regroupement des organismes de justice alternative du Québec:

Serge Charbonneau, coordinateur.

(Suite à la page précédente)



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001
SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, October 30, 2001
Wednesday, October 31, 2001
Thursday, November 1, 2001

Issue No. 14

Tenth, eleventh and twelfth meetings on:
Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young
persons and to amend and repeal other Acts

Third and final meeting on:
Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and
errors and to deal with other matters of a non-controversial
and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to
repeal an Act and certain provisions that have expired,
lapsed or otherwise ceased to have effect

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada
The Honourable Gord Mackintosh, Minister of Justice and
Attorney General (Manitoba)
The Honourable Chris Axworthy, Minister of Justice and
Attorney General (Saskatchewan)
The Honourable David Young, Attorney General and
Minister Responsible for Native Affairs (Ontario)

INCLUDING:

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-7)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-septième législature, 2001
SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 30 octobre 2001
Le mercredi 31 octobre 2001
Le jeudi 1^{er} novembre 2001

Fascicule n° 14

Dixième, onzième et douzième réunions concernant:
Projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice
pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant
certaines lois en conséquence

Troisième et dernière réunion concernant:
Les propositions visant à corriger des anomalies, contradictions
ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter
d'autres modifications mineures et non controversables
ainsi qu'à abroger une loi et certaines dispositions
ayant cessé d'avoir effet

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée,
ministre de la Justice et procureure générale du Canada
L'honorable Gord Mackintosh, ministre de la Justice et
procureur général (Manitoba)
L'honorable Chris Axworthy, ministre de la Justice et
procureur général (Saskatchewan)
L'honorable David Young, procureur général et
ministre délégué aux Affaires autochtones

Y COMPRIS:

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-7)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Senator Cook (*October 31, 2001*).

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*October 30, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérald-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 31 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 30 octobre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 30, 2001

(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:10 p.m. this day in room 705 Victoria Building, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cook, Cools, Fraser, Joyal, Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Rivest (11).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

APPEARING:

The Honourable Gord Mackintosh, Minister of Justice and Attorney General (Manitoba);

The Honourable Chris Axworthy, Minister of Justice and Attorney General (Saskatchewan).

WITNESSES:

From the Ontario Crime Control Commission:

Joe Tascona, MPP, Co-Chair and Parliamentary Assistant to the Solicitor General of Ontario;

David Tilson, MPP, Co-Chair and Parliamentary Assistant to the Attorney General of Ontario.

From the Ontario Office of the Victims of Crime:

Sergeant John Muise, Special Project Team Leader;

Scott Newark, Vice-Chair and Special Counsel;

Joe Wamback, Consultant;

Priscilla deVilliers, Consultant.

From the Office of the Attorney General of Manitoba:

Bruce MacFarlane, Deputy Attorney General.

Joe Tascona and David Tilson made an opening statement.

Joe Wamback, Priscilla deVilliers, John Muise and Scott Newark made an opening statement.

Together, the witnesses answered questions.

The meeting suspended at 6:45 p.m.

At 7:23 p.m., the meeting resumed.

The Honourable Gord Mackintosh made an opening statement.

The Honourable Chris Axworthy made an opening statement.

Together with Bruce MacFarlane, the ministers answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 30 octobre 2001

(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 10 dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cook, Cools, Fraser, Joyal, Milne, Moore, Nolin, Pearson et Rivest (11).

Sont présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

COMPARAISSENT:

L'honorable Gord Mackintosh, ministre de la Justice et procureur général (Manitoba);

L'honorable Chris Axworthy, ministre de la Justice et procureur général (Saskatchewan).

TÉMOINS:

De la Commission de lutte contre la criminalité de l'Ontario:

Joe Tascona, député provincial, coprésident et adjoint parlementaire au solliciteur général de l'Ontario;

David Tilson, député provincial, coprésident et adjoint parlementaire au procureur général de l'Ontario.

Du Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario:

Sergent John Muise, chef d'équipe de projet spécial;

Scott Newark, vice-président et conseiller spécial;

Joe Wamback, consultant;

Priscilla deVilliers, consultante.

Du Bureau du procureur général du Manitoba:

Bruce MacFarlane, sous-procureur général.

Joe Tascona et David Tilson font une déclaration.

Joe Wamback, Priscilla deVilliers, John Muise et Scott Newark font une déclaration.

Les témoins répondent ensemble aux questions.

La séance est suspendue à 18 h 45.

La séance reprend à 19 h 23.

L'honorable Gord MacKintosh fait une déclaration.

L'honorable Chris Axworthy fait une déclaration.

Les ministres et Bruce MacFarlane répondent aux questions.

At 8:40 p.m., the committee proceeded *in camera*.

The committee considered the draft report on the 2001 Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act.

After debate, it was agreed that the report be adopted and that the Chair report to the Senate the following day.

At 8:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 31, 2001

(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:45 p.m., this day in room 257 East Block, Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Pearson, and Rivest (10).

Other senators present: The Honourable Senator Di Nino (1).

In attendance: From the Library of Parliament: David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

APPEARING:

The Honourable David Young, Attorney General and Minister Responsible for Native Affairs (Ontario).

WITNESSES:

From the John Howard Society:

Graham Stewart, Executive.

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

From the Federation of Canadian Municipalities:

Vera Danyluk, Chair, Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention.

From the Canadian Bar Association of British Columbia :

Richard Schwartz, Chair, Youth Justice Section.

From the University of Montreal:

Jean Trépanier, Professor.

Quorum being present, the clerk informed the committee that the Chair and Deputy Chair of the Committee were unavoidably

À 20 h 40, la séance se poursuit à huis clos.

Le comité examine l'ébauche de rapport sur les propositions de 2001 visant une loi corrective.

Après discussion, il est convenu que le rapport est adopté et que la présidente le présentera au Sénat le lendemain.

À 20 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 31 octobre 2001

(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Pearson et Rivest (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Di Nino (1).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son étude du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénal pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 11.*)

COMPARAÎT:

L'honorable David Young, procureur général et ministre délégué aux Affaires autochtones (Ontario).

TÉMOINS:

De la Société John Howard:

Graham Stewart, directeur.

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry:

Kim Pate, directrice exécutive.

De la Fédération canadienne des municipalités:

Vera Danyluk, présidente, Comité permanent sur la sécurité de la communauté et la prévention sur le crime.

De l'Association du Barreau canadien de la Colombie-Britannique:

Richard Schwartz, président, Section de justice pour les jeunes.

De l'Université de Montréal:

Jean Trépanier, professeur.

Comme il y a quorum, le greffier informe les membres du comité que la présidente et le vice-président du comité sont

detained in the Chamber, but that they expressed a wish to have the committee proceed with the meeting in their absence.

The Clerk invited motions to elect an Acting Chair.

It was moved by the Honourable Senator Fraser, — That the Honourable Senator Moore serve as Acting Chair until such time as the Chair returns from the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Graham Stewart made an opening statement.

Kim Pate made an opening statement.

Together, the witnesses answered questions.

At 4:30 p.m., the Honourable Senator Lorna Milne, took the Chair.

The witnesses continued answering questions.

At 5:10 p.m., the meeting suspended.

At 6:05 p.m., the meeting resumed.

Vera Danyluk made an opening statement.

Richard Schwartz made an opening statement.

Jean Trépanier made an opening statement.

Together, the witnesses answered questions.

At 7:05 p.m., the meeting suspended.

At 7:20 p.m., the meeting resumed.

The witnesses continued to answered questions.

The Honourable David Young made an opening statement and answered questions.

At 8:52 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 1, 2001
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:55 a.m. this day in room 257 East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Pearson and Rivest (10).

Other senators present: The Honourable Senators Banks and Christensen (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee continued its study of Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to

malencontreusement retenus à la Chambre mais qu'ils ont exprimé le désir que le comité siège en leur absence.

Le greffier invite les membres du comité à présenter des motions pour élire un président suppléant.

Il est proposé par l'honorable sénateur Fraser, — Que l'honorable sénateur Moore serve de président suppléant jusqu'à ce que la présidente revienne de la Chambre.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Graham Stewart fait une déclaration.

Kim Pate fait une déclaration.

Ensemble, les témoins répondent aux questions.

À 16 h 30, l'honorable sénateur Lorna Milne occupe le fauteuil.

Les témoins continuent de répondre aux questions.

À 17 h 10, la séance est suspendue.

À 18 h 05, la séance reprend.

Vera Danyluk fait une déclaration.

Richard Schwartz fait une déclaration.

Jean Trépanier fait une déclaration.

Les témoins répondent ensemble aux questions.

À 19 h 05, la séance est suspendue.

À 19 h 20, la séance reprend.

Les témoins continuent de répondre aux questions.

L'honorable David Young fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 1^{er} novembre 2001
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, Milne, Moore, Pearson et Rivest (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Banks et Christensen (2).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit son étude du projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour

amend and repeal other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch;

Catherine Latimer, General Counsel and Director General, Youth Justice Branch;

Irit Weiser, General Counsel, Human Rights Law Section.

The Honourable Anne McLellan made an opening statement and together with Richard Mosley, Catherine Latimer and Irit Weiser, answered questions.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

les adolescents et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi se trouve dans les délibérations du comité, fascicule n° 11.*)

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique en matière de droit pénal et justice communautaire;

Catherine Latimer, avocate générale et directrice générale, Direction générale de la justice pénale pour les adolescents;

Irit Weiser, avocate générale, Section des droits de la personne.

L'honorable Anne McLellan fait une déclaration, puis, avec l'aide de Richard Mosley, de Catherine Latimer et d'Irit Weiser, répond aux questions.

À 12 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, October 31, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred the document entitled «Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal an Act and certain provisions that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect» (*Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001*) has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 5, 2001, examined the said Proposals and now reports the same, with the following comments:

The MSLA Process

The Miscellaneous Statute Law Amendment Program (MSLA) was initiated in 1975 to allow for minor, non-controversial amendments to federal statutes in an omnibus bill. Since then, nine sets of proposals have been introduced and nine Acts have been passed. The 2001 Proposals are thus the tenth series of proposals in the program.

Requests for amendments are forwarded to the Legislation Section of Justice Canada, primarily by federal departments and agencies, although anyone can propose an amendment if it meets the program's criteria. To be included, the proposed amendments must meet certain criteria. They must:

- not be controversial;
- not involve the spending of public funds;
- not prejudicially affect the rights of persons;
- not create a new offence; and
- not subject a new class of persons to an existing offence.

The proposals are tabled in the Senate and the House of Commons, and referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights. If any member of either Committee objects to a proposal, for any reason whatsoever, that proposal is withdrawn. The tenth set of proposals was tabled in the Senate and referred to this Committee on June 5, 2001.

After the two Committees have studied the proposals, a Miscellaneous Statute Law Amendment bill is prepared, omitting any clauses to which a member of either Committee objected. It is generally expected that this bill will receive speedy passage through Parliament, since any potentially offensive clauses have been removed.

The 2001 Proposals contain 115 individual clauses, affecting over 40 Acts. Four clauses were withdrawn at the request of the initiating department (clauses 33 to 34, which would have amended the *Canadian Environmental Protection Act*, and clauses 72 to 73, which would have amended the *National Capital Act*). Your Committee objected to seven proposals, which

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 31 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé le document intitulé «Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines lois ayant cessé d'avoir effet» (*Propositions de 2001 présentées en vue d'une loi corrective*), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 5 juin 2001, examiné lesdites Propositions et en fait maintenant rapport, avec les commentaires suivants:

Le programme de correction des lois

Le programme de correction des lois, qui a pour objectif d'apporter des modifications mineures et non controversables à un ensemble de lois fédérales au moyen d'un projet de loi omnibus, remonte à 1975. Depuis sa création, neuf séries de propositions ont été présentées et neuf lois ont été adoptées. Les propositions de 2001 constituent la dixième série de propositions présentées dans le cadre du programme.

Les demandes de modifications envoyées à la Section de la législation du ministère de la Justice proviennent surtout des ministères et organismes fédéraux, mais n'importe qui peut en proposer, à condition que les modifications répondent aux critères du programme. Pour être incluses dans les propositions déposées au Parlement, les modifications doivent respecter certains critères:

- ne pas être
- ne pas comporter des dépenses de fonds publics;
- ne pas porter atteinte aux droits de la personne;
- ne pas créer d'infraction;
- ne pas assujettir une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante.

Les propositions sont déposées au Sénat et à la Chambre des communes et renvoyées au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes. Si l'un ou l'autre comité s'oppose à une proposition pour quelque raison, celle-ci est rejetée. La dixième série de propositions a été déposée au Sénat et renvoyée à ce comité le 5 juin 2001.

Lorsque les deux comités ont étudié les propositions, un projet de loi corrective ne comprenant que les propositions approuvées par ceux-ci est alors préparé. Il est d'usage que ce projet de loi franchisse rapidement les étapes, étant donné que les articles qui auraient pu prêter à controverse n'y figurent plus.

Les Propositions de 2001 contiennent 115 articles touchant plus de 40 lois. Quatre articles ont été retirés à la demande du ministère responsable (articles 33 et 34, qui auraient modifié la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, et les articles 72 et 73, la *Loi sur la capitale nationale*). Le Comité s'est opposé à sept propositions, lesquelles seront éliminées. Une

will be withdrawn. A detailed description of the clauses to which your Committee objected and the reasons for the objection are contained in Appendix "A".

Your Committee was concerned about the relatively large number of proposals that were potentially controversial. For example, several proposals suggested the removal of an approval requirement, either by Governor in Council or by Treasury Board, for matters involving the public purse. Another proposal would have repealed a reference to a Parliamentary review of an Act when it could not be substantiated that the review had taken place. In a number of instances, specific information came to your Committee's attention only during the hearings on the proposals.

An example of the difficulties experienced by your Committee can be found in the proposals to amend the *Nuclear Safety and Control Act*, proposals which your Committee ultimately approved. Two of these proposals would eliminate the requirement for Treasury Board approval of various expenditures, and on the face of the information available when the proposals were tabled, appeared potentially controversial. A third proposal would give the Commission legislative discretion to authorize the return to work of an employee who "may have" received an excessive dose of radiation, raising issues of safety and employee rights. Initially, several members of your Committee expressed concerns that these proposals appeared controversial.

However, the Canadian Nuclear Safety Commission made available to your Committee several senior expert witnesses who were in a position to fully explain the background and circumstances. These witnesses explained in detail why the agency felt that the proposals were non-controversial. They also provided your Committee with a package of background information, including a series of Orders in Council delegating to the Commission and its predecessor the powers technically exercised by Treasury Board over employees. This enabled your Committee to make a determination that the proposed amendments did indeed fall within the framework of the Miscellaneous Statute Law Amendment Act (MSLA) process.

Unfortunately, your Committee dealt with a number of other potentially controversial proposals for which the same quality of information was simply not available. While testimony from the Department of Justice is invariably helpful, your Committee often requires the in-depth knowledge of the sponsoring department to fully assess whether the various proposals fall within the framework of the MSLA process. Your Committee feels that an explanatory presentation by senior officials from the sponsor of the proposal serves the interests of both the Committee and the sponsoring department or agency.

Your Committee has been following the MSLA process closely for many years. Overall, we have been heartened by the extent to which the Department of Justice has respected the recommendations of your Committee. We take satisfaction in the major impact that the reports of this Committee have had on improving the MSLA process. However, we feel that the approach to this most recent set of proposals gives cause for concern.

description détaillée des articles auxquels le Comité s'est opposé et les raisons de l'objection paraissent à l'annexe A.

Le Comité se préoccupe du nombre relativement important de propositions qui risquent de soulever la controverse. Par exemple, plusieurs prévoyaient l'élimination d'une exigence d'approbation, par le gouverneur en conseil ou par le Conseil du Trésor, dans des affaires impliquant les deniers publics. Une autre aurait abrogé une référence à l'examen parlementaire d'une loi, sans preuve de la tenue de l'examen. Parfois, le Comité n'a obtenu de renseignements précis que durant les audiences concernant les propositions.

Comme exemple des difficultés rencontrées par votre Comité, prenons les propositions visant à modifier la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, que le Comité a fini par approuver. Deux de ces propositions prévoient d'éliminer la nécessité d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour diverses dépenses, ce qui, d'après l'information disponible au moment du dépôt des propositions, semblait contestable. D'après une troisième proposition, la Commission aurait l'autonomie législative nécessaire pour autoriser le retour au travail d'un employé ayant «peut-être reçu» une dose excessive de rayonnement, laissant présager des problèmes en matière de sécurité et de droits des employés. Plusieurs membres du Comité étaient au départ inquiets de l'apparence controversable de ces propositions.

Cependant, la Commission canadienne de sûreté nucléaire a mis à la disposition du Comité plusieurs témoins d'expérience qui ont été en mesure de pleinement décrire le contexte et les circonstances, et ils ont expliqué en détail pourquoi l'agence estimait les propositions non controversables. Ils ont également fourni au Comité un ensemble de documents d'information dont une série de décrets déléguant à la Commission et à ses prédécesseurs les pouvoirs techniquement exercés sur les employés par le Conseil du Trésor. Le Comité a pu ainsi déterminer que les modifications proposées se prêtaient effectivement à la préparation d'une loi corrective.

Malheureusement, le Comité a examiné d'autres propositions potentiellement controversables, pour lesquelles il ne disposait pas de la même qualité d'information. Si le témoignage du ministère de la Justice est toujours utile, le Comité a souvent besoin des connaissances approfondies du ministère parrain pour pleinement évaluer si les diverses propositions répondent aux critères d'une loi corrective. De l'avis du Comité, un exposé explicatif de la part des porte-parole des promoteurs servirait les intérêts tant du Comité que de l'organisme ou du ministère parrain.

Le Comité suit depuis plusieurs années le processus menant à la loi corrective. Dans l'ensemble, il se réjouit de la diligence du ministère de la Justice dans l'application des recommandations du Comité et constate avec satisfaction la profonde influence qu'ont eue ses rapports dans l'amélioration du processus. Il éprouve toutefois un peu d'inquiétude face à la façon de procéder pour les dernières propositions.

In our report on the 1990 proposals (36th report, 34 Parliament, 2nd Session, 28 February 1991), your Committee made the following recommendation:

“The Proposals deal with two different types of amendments:

- non-substantive anomalies, inconsistencies, archaisms, errors, and the repeal of spent enactments;
- miscellaneous amendments and repeals of a non-controversial and uncomplicated nature...

“Most of the contentious proposals fall within the second category, and are initiated by the department administering the legislation rather than by the Department of Justice itself. This category requires closer parliamentary scrutiny, since it can easily contain amendments that are substantive rather than technical. What appears non-controversial and uncomplicated to the department administering the legislation may appear both controversial and complicated to members of the public affected by the amendment.

“For these reasons, your Committee recommends that in future the Proposals be divided into two Parts: one to deal with the true anomalies which should not be substantive; and the other to deal with miscellaneous uncontroversial amendments and repeals, which might be substantive as long as they otherwise meet Justice criteria.”

Your Committee suggests that the time may have come to revisit this recommendation. While the majority of the present proposals are non-substantive and non-controversial, there was insufficient information available to your Committee in advance of the hearings to properly deal with those proposals that were substantive. While the explanatory notes provided by the Department of Justice were appreciated, your Committee feels that substantive proposals, even if they are uncontroversial, should be accompanied by background information prepared by the sponsoring department. More specifically, we make the following recommendations:

- 1) Any proposals that involve the removal of an approval requirement should be considered potentially controversial, particularly where public monies are involved, and Parliamentary Committees should have all of the relevant information at the time the proposals are tabled.
- 2) Where spent enactments are to be repealed, a witness from the sponsoring department should be available to explain the background, and confirm that the enactment is indeed spent.
- 3) References to a parliamentary review of legislation should not be repealed unless there is written documentation that the review has indeed taken place.

Dans son rapport sur les propositions de 1990 (36^e Rapport, 34^e législature, 2^e session, 28 février 1991), le Comité faisait la recommandation suivante:

«Les modifications proposées sont de deux types:

- celles qui corrigent des anomalies, des incompatibilités, des archaïsmes et des erreurs, et qui abrogent des lois périmées;
- les modifications de fond ou d’abrogation à caractère simple et non controversable ...

«La plupart des propositions contestables tombent dans la seconde catégorie et émanent du ministère chargé d’administrer la loi plutôt que du ministère de la Justice. Comme elles peuvent facilement entraîner des modifications au fond plutôt qu’à la forme des dispositions visées, elles requièrent un examen parlementaire plus poussé. Ce qui peut sembler simple et indiscutable au ministère chargé d’administrer une loi peut être à la fois compliqué et contestable pour les personnes visées par la modification.

«Votre Comité recommande de diviser dorénavant les propositions en deux parties. La première serait constituée de modifications corrigeant des anomalies authentiques, mais ne portant pas, de préférence, sur le fond des dispositions visées. La deuxième regrouperait les autres types de modifications non controversables — lesquelles pourraient porter sur le fond des dispositions visées à condition de respecter, pour le reste, les critères du ministère de la Justice — et les modifications d’abrogation.»

Le Comité pense qu’il est temps de revoir cette recommandation. Bien que la majorité des présentes propositions n’entraînent pas des changements de fond et ne soient pas controversables, le Comité ne disposait pas d’assez d’information avant les audiences pour bien évaluer celles qui impliquaient des modifications de fond. Le Comité apprécie les notes explicatives du ministère de la Justice, mais estime que les propositions de fond, même non controversables, devraient s’accompagner d’information documentaire préparée par le ministère parrain. Il recommande par conséquent ce qui suit:

- 1) Toute proposition entraînant l’élimination d’une exigence d’approbation doit être considérée comme pouvant prêter à controverse, notamment lorsque des deniers publics sont en cause, et les comités parlementaires doivent avoir tous les renseignements pertinents au moment du dépôt des propositions.
- 2) Lorsque des dispositions caduques doivent être abrogées, un témoin du ministère parrain doit pouvoir expliquer le contexte et confirmer que la disposition est effectivement caduque.
- 3) Les références à un examen parlementaire de la mesure législative ne doivent pas être abrogées sans un document confirmant que l’examen a eu lieu.

Appendix "A"

Clauses objected to and withdrawn

ACT: *Atlantic Canada Opportunities Agency Act*

Clause 5, amending section 6(2), would have eliminated the requirement that the Governor in Council approve agreements between the Minister of Industry and one or more of the Atlantic provinces.

Clause 7, amending section 13, would have allowed the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) to enter into arrangements with the Enterprise Cape Breton Corporation (ECBC) allowing the Corporation to exercise the powers of the Agency, "including the power to enter into agreements that commit moneys appropriated by Parliament for the purposes of the Agency."

Clause 8, amending section 19(1), would have replaced the requirement that the Board of ACOA meet at least every three months with a requirement that they meet at least once a year.

Your Committee objected to these three clauses on the grounds that they were substantive in nature and controversial.

ACT: *Energy Monitoring Act*

Clause 59, repealing section 42, would have repealed the section requiring that the Act be reviewed by a Committee of the House of Commons.

Your Committee felt that references to a parliamentary review of legislation should not be repealed unless there is written documentation that the review has indeed taken place.

ACT: *National Energy Board Act*

Clause 74, amending the definition section, would have transferred certain responsibilities with respect to navigable waters from the Minister of Transport to the Minister of Fisheries and Oceans.

Your Committee felt that there was insufficient information before them to deal with this clause.

ACT: *National Film Act*

Clause 75, amending section 13(4), would have repealed the requirement that the appointment of staff with a salary over a certain amount, set by Governor in Council, be approved by the Governor in Council.

Your Committee felt it should uphold the principle that, over some level, public representatives ought to be approving the spending of public money.

ACT: *Yukon First Nations Self-Government Act*

Clause 108, amending section 10(6), would have amended the French version of the section to bring the two linguistic versions into conformity.

Your Committee was not convinced that the proposed change improved the Act. This section deals with an important and sensitive policy issue, the nature of enactments by First Nations as

Annexe A

Articles contestés et retirés

LOI: *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*

L'article 5, modifiant le paragraphe 6(2), aurait éliminé la nécessité que le gouverneur en conseil approuve les accords conclus entre le ministre de l'Industrie et une ou plusieurs provinces de l'Atlantique.

L'article 7, modifiant l'article 13, aurait habilité l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) à conclure avec la Société d'expansion du Cap-Breton (SECB) des arrangements permettant à la Société d'exercer les attributions de l'Agence, « notamment le pouvoir de conclure des arrangements qui lient l'Agence ».

L'article 8, modifiant le paragraphe 19(1), aurait remplacé l'obligation pour le conseil de l'APECA de se rencontrer au minimum tous les trois mois par celle de se réunir au moins une fois par année.

Le Comité désapprouve ces trois dispositions parce qu'elles touchent le fond et sont contestables.

LOI: *Loi sur la surveillance du secteur énergétique*

L'article 59, abrogeant l'article 42, aurait éliminé la disposition exigeant que la Loi soit examinée par un comité de la Chambre des communes.

Le Comité estime que les références à un examen parlementaire des mesures législatives ne devraient pas être abrogées sans un document confirmant que l'examen a eu lieu.

LOI: *Loi sur l'Office national de l'énergie*

L'article 74, modifiant l'article des définitions, aurait transféré certaines responsabilités à l'égard des eaux navigables du ministre des Transports au ministre des Pêches et des Océans.

Le Comité juge qu'il n'avait pas suffisamment d'information pour étudier cette proposition.

LOI: *Loi sur le cinéma*

L'article 75, modifiant le paragraphe 13(4), aurait éliminé la nécessité de faire approuver par le gouverneur en conseil la nomination de personnel à un traitement supérieur à un certain montant, fixé par le gouverneur en conseil.

Le Comité souscrit au principe voulant que, au-delà d'un certain niveau, les représentants publics devraient approuver la dépense des deniers publics.

LOI: *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*

L'article 108, modifiant le paragraphe 10(6), aurait modifié la version française de la disposition pour faire concorder les deux textes.

Le Comité n'est pas convaincu que le changement proposé améliorerait la Loi. Cet élément traite de questions stratégiques importantes et délicates, soit la nature des textes législatifs des

a subordinate or parallel authority. A clearer explanation would be required to justify the proposed change.

Premières nations comme autorité subordonnée ou parallèle. Il faudra davantage d'explications pour justifier le changement proposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 30, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 5:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this ninth meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now convened to continue our deliberations on Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other acts.

We have before us, from the Ontario Crime Control Commission, Mr. Joe Tascona, and Mr. David Tilson.

Please proceed.

Mr. Joe Tascona, MPP, Co-Chair, Ontario Crime Control Commission, and Parliamentary Assistant to the Solicitor General of Ontario: Honourable senators, I wish to thank you for the opportunity to appear before you today on this proposed legislation.

Ontarians have made their views crystal clear: The Young Offenders Act is woefully inadequate. A CTV/Angus Reid poll released in 1997 found that 72 per cent of respondents have little or no confidence in the Young Offenders Act. Over the past decade, we have seen disturbing trends in youth crime. According to a 1999 Statistics Canada report, the rate of violent crimes committed by young people rose by 38 per cent from 1989 to 1999. According to the Uniform Crime Reporting Survey, in the year 2000 alone, the number of violent crimes committed by youth increased 7 per cent over the 1999 number. Again according to Statistics Canada, "Nearly all categories of youth violent crime increased in 2000: sexual assault, up 18 per cent; assault, up 7 per cent and robbery, up 2 per cent."

Even more troubling, violence among female youth in particular has jumped dramatically. Between 1989 and 1999, the rate of female youth charged with violent crime increased by 81 per cent. According to Statistics Canada's *Juristat*, the increase in the rate of female youths charged with violent crimes was 61 per cent and was more than double that for male youths, which was up 25 per cent.

The proposed youth criminal justice act is not only a timid replacement for the Young Offenders Act but in many ways it is weaker. For example, under this legislation, there is no guarantee that a violent young offender will ever be tried and sentenced as an adult.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 30 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 17 h 10 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je déclare ouverte la 9^e réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles consacrée aux délibérations entourant le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence.

Nous avons avec nous M. Joe Tascona, et M. David Tilson de la Commission ontarienne de lutte contre le crime.

La parole est à vous.

M. Joe Tascona, député provincial, coprésident, Commission ontarienne de lutte contre le crime, et adjoint parlementaire au solliciteur général de l'Ontario: Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de comparaître devant vous relativement au projet de loi.

Les Ontariens se sont exprimés on ne peut plus clairement: la Loi sur les jeunes contrevenants est horriblement inadéquate. Selon un sondage CTV/Angus Reid rendu public en 1997, 72 p. 100 des répondants ont une confiance limitée dans la Loi sur les jeunes contrevenants ou n'ont pas du tout confiance en elle. Au cours de la dernière décennie, nous avons constaté des tendances troublantes relativement à la criminalité chez les adolescents. Selon un rapport de Statistique Canada de 1999, le taux de crimes violents commis par des adolescents a augmenté de 38 p. 100 entre 1989 et 1999. Selon le Programme de déclaration uniforme de la criminalité, en l'an 2000 seulement, le nombre de crimes violents commis par des adolescents a augmenté de 7 p. 100 par rapport à 1999. Selon Statistique Canada, une fois de plus, on a observé en 2000 une hausse du nombre de crimes violents commis par des adolescents dans presque toutes les catégories, soit 18 p. 100 pour les agressions sexuelles, 7 p. 100 pour les agressions et 2 p. 100 pour les vols qualifiés.

Fait encore plus troublant, la violence chez les adolescentes a fait un bond spectaculaire. Entre 1989 et 1999, le nombre d'adolescentes accusées de crimes violents a augmenté de 81 p. 100. Selon *Juristat* de Statistique Canada, l'augmentation du nombre d'adolescentes accusées de crimes violents a augmenté de 61 p. 100, ce qui représente une hausse plus de deux fois supérieure à celle observée chez les adolescents, soit 25 p. 100.

La Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents proposée constitue non seulement un remplacement timide de la Loi sur les jeunes contrevenants, mais aussi, à maints égards, un affaiblissement de cette dernière. Au titre des dispositions législatives proposées, par exemple, rien ne garantit qu'un jeune

The Ontario government tried to speak out against this weak-kneed legislation. Attorney General David Young, Solicitor General David Turnbull and Minister of Correctional Services Rob Samson formally requested to appear before the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights. Ontario's elected officials did not even receive the courtesy of a reply.

On May 29, the youth criminal justice act passed the House of Commons in Ottawa and on May 30 it was introduced in the Senate for your consideration and sober second thought. We think your sober second thought is especially important with respect to Bill C-7, the proposed youth criminal justice act. We understand that part of your mandate is to hear from persons who did not have an opportunity to address the House of Commons committee. The Ontario Crime Control Commission asked to appear before you to bring the concerns of Ontarians to your attention.

Ontario Attorney General David Young asked us to uncover the views of Ontario residents on youth justice and to get their feedback on the proposed amendments to Bill C-7 put forth by the Attorney General. That is why, over the past five months, the Ontario Crime Control Commission held hearings across Ontario. We appeared in Scarborough, Aurora, Huntsville, Sudbury, Kitchener, Guelph, Niagara Falls, Brantford, Stratford, London, Brockville, Willowdale, Barrie and Ottawa on the proposed youth criminal justice act. We heard three overarching comments again and again across the Province of Ontario.

First, both the general public and those who work with youth, including police officers, teachers and community and social workers want it known that most youth they work with are becoming law abiding, productive citizens and adults.

Second, they want it known that, for first-time minor offences, police officers and the courts should have wide discretion to correct behaviour without incarceration.

Third, they want violent and repeat offenders restrained so that the public is protected. In the words of Irene O'Toole of the Community Safety and Crime Prevention Council to our hearing in Kitchener, Ontario, on the fateful date of September 11: "We don't believe in slaps on the wrist for murder."

We fear that the youth criminal justice act will tend to perpetuate the contempt in which violent and repeat young offenders hold the Young Offenders Act. This very small segment

contrevenant violent sera jugé et condamné au même titre qu'un adulte.

Le gouvernement de l'Ontario a tenté de dénoncer ce projet de loi faiblard. David Young, procureur général, David Turnbull, solliciteur général et Rob Samson, ministre des Services correctionnels, ont officiellement demandé à comparaître devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes. On n'a même pas fait aux représentants élus de l'Ontario la courtoisie d'une réponse.

Le 29 mai, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents a été adoptée par la Chambre des communes d'Ottawa; le 30 mai, elle a été déposée au Sénat aux fins d'un second examen objectif. Nous pensons que votre second examen objectif revêt une importance toute particulière en ce qui concerne le projet de loi C-7, Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Nous savons qu'une partie de votre mandat consiste à écouter les personnes qui n'ont pas eu l'occasion de comparaître devant le comité de la Chambre des communes. La Commission ontarienne de lutte contre le crime de l'Ontario a demandé à comparaître devant vous pour vous faire part des préoccupations des Ontariens.

David Young, procureur général de l'Ontario, nous a demandé de sonder les Ontariens à propos du système de justice pour les adolescents et d'inclure leurs commentaires sur les modifications du projet de loi C-7 proposées par le procureur général. C'est pourquoi la Commission ontarienne de lutte contre le crime a, au cours des cinq derniers mois, tenu des audiences partout en Ontario. Nous avons ainsi organisé des séances au sujet de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents à Scarborough, Aurora, Huntsville, Sudbury, Kitchener, Guelph, Niagara Falls, Brantford, Stratford, London, Brockville, Willowdale, Barrie et Ottawa. Dans l'ensemble de la province, trois principaux commentaires se dégagent des consultations.

Premièrement, les citoyens et les personnes qui travaillent auprès des jeunes, notamment les policiers, les enseignants de même que les travailleurs communautaires et sociaux, tiennent à ce qu'on sache que la plupart des jeunes auprès de qui ils interviennent deviennent des citoyens et des adultes productifs et respectueux de la loi.

Deuxièmement, ils tiennent à ce qu'on sache que, en ce qui concerne les jeunes qui en sont à une première infraction mineure, les policiers et les tribunaux devraient bénéficier de vastes pouvoirs discrétionnaires pour corriger le comportement sans recours à l'incarcération.

Troisièmement, ils tiennent à ce que les contrevenants violents et les récidivistes soient contraints de façon que le public soit protégé. Comme l'a dit Irene O'Toole du Community Safety and Crime Prevention Council à l'occasion de l'audience tenue à Kitchener, en Ontario, à la date fatidique du 11 septembre: «Dans les cas de meurtre, nous ne croyons pas qu'il suffise de taper sur les doigts.»

Nous craignons que la Loi sur le système de justice pénale pour les jeunes tendra à perpétuer le mépris que les jeunes contrevenants violents et les jeunes récidivistes nourrissent à

of the youth population does not respect the Canadian justice system, and we think that is problematic.

Mr. David Tilson, MPP, Co-Chair, Ontario Crime Control Commission and Parliamentary Assistant to the Attorney General of Ontario: Honourable senators, I wish to thank you for allowing us to speak about some of the things that we have heard throughout the province.

Further to what Mr. Tascona said, we believe there are other problematic areas with respect to the bill before you. It was pointed out to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights that Bill C-7, the youth criminal justice act, fails to take account of the cost burden this proposed legislation asks the provinces to take on. Some critics have suggested that Ontario should not concern itself with what is an area of federal jurisdiction.

As I said when we toured the province, it is provincial Crown attorneys, police officers and social workers who must explain to the victims and their families why a violent young offender received only a slap-on-the-wrist sentence. It is provincial Crown attorneys and police officers who must explain to victims and their families why a violent young offender could not be tried and sentenced as an adult.

As administrators of the Criminal Code, the Government of Ontario, and indeed every province, is asked, in effect, to take on a larger financial burden as a consequence of the bill before you.

The federal government provides funding to the provinces to assist, primarily, with programming costs. This is done pursuant to a cost sharing agreement between the federal government and the provinces and territories. In Ontario, the ministers of community and social services and correctional services negotiate the funding.

The agreements from 1985, 1986 and 1989-90 saw the federal and provincial governments share the cost of youth justice in equal shares. Since April of 1990, the federal share has been capped at 1989-90 levels. Ontario spends approximately \$254 million on youth justice annually, while the federal agreement covered a maximum of \$68.8 million this year. At present, the federal government is bearing approximately 25 per cent of the costs. From speaking to Crown attorneys and police officers and others around the province, we anticipate that Bill C-7 will increase the overall burden and the federal share of that burden will continue to shrink.

Bill C-7 contains an elaborate, complicated procedural scheme intended to emphasize the rehabilitation of young persons charged with criminal offences. To promote that idea, the bill offers a

l'endroit de la Loi sur les jeunes contrevenants. Il s'agit d'un très petit pourcentage des jeunes du pays qui ne respectent pas le système de justice canadienne, et nous pensons que cette situation est préoccupante.

M. David Tilson, député, coprésident, Commission ontarienne de lutte contre le crime et adjoint parlementaire au solliciteur général de l'Ontario: Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de l'occasion que vous nous donnez de faire état de certains des propos que nous avons recueillis aux quatre coins de la province.

Pour faire suite à ce que M. Tascona a déclaré, nous pensons que le projet de loi que vous étudiez contient certains aspects problématiques. On a indiqué au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes que le projet de loi C-7, Loi sur le système de justice pour les adolescents, ne tient pas compte du fardeau financier que le projet de loi oblige les provinces à assumer. Certains critiques ont laissé entendre que l'Ontario ne devrait pas se préoccuper d'un secteur qui relève de la compétence fédérale.

Comme je l'ai indiqué à l'occasion de notre tournée dans la province, ce sont les procureurs de la Couronne, les policiers et les travailleurs sociaux de la province qui doivent expliquer aux victimes et à leur famille pourquoi un jeune contrevenant violent n'a reçu qu'une peine symbolique. Ce sont les procureurs de la Couronne et les policiers de la province qui doivent expliquer aux victimes et à leur famille pourquoi un jeune contrevenant violent ne peut être jugé et condamné au même titre qu'un adulte.

Dans les faits, on demande aux administrateurs du Code criminel, les gouvernements provinciaux, dont celui de l'Ontario, d'assumer un fardeau financier plus grand en raison du projet de loi que vous avez devant vous.

Le gouvernement fédéral verse des fonds aux provinces pour aider ces dernières à assumer principalement les coûts des programmes. Il agit ainsi en vertu de l'accord sur le partage des coûts intervenu entre le gouvernement fédéral, d'une part, et les provinces et territoires, d'autre part. En Ontario, ce sont le ministre des Services sociaux et communautaires et le ministre des Services correctionnels qui négocient le financement.

Aux termes des accords de 1985, 1986 et 1989-1990, les gouvernements fédéral et provincial assumaient à parts égales les coûts du système de justice pour les adolescents. Depuis avril 1990, la participation du gouvernement fédéral a été plafonnée au niveau de 1989-1990. L'Ontario consacre chaque année environ 254 millions de dollars au système de justice pour les adolescents, tandis que la contribution du gouvernement fédéral a, cette année, été limitée à 68,8 millions de dollars. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral assume environ 25 p. 100 des coûts. Après avoir discuté avec les procureurs de la Couronne, les policiers et d'autres intervenants de la province, nous nous attendons à ce que le projet de loi C-7 entraîne une hausse du fardeau général, tandis que la part de ce fardeau assumée par le gouvernement fédéral continuera de diminuer.

Dans le projet de loi C-7, on retrouve un cadre procédural détaillé et complexe visant à mettre l'accent sur la réadaptation des adolescents reconnus coupables d'infractions criminelles. Pour

significantly expanded array of sentencing options designed to address what the bill considers to be the underlying causes of youth crime. The bill seeks to address these issues in as comprehensive a manner as possible, while focusing on the needs of the individual youth. In total, the bill contains 20 different types of sentences. The Young Offenders Act has 13.

As well as providing for flexibility in the sentencing of young persons, the proposed legislation gives the appearance of enabling provincial governments to choose whether to offer certain types of programming required for some of the proposed sentencing options and extrajudicial measures.

In theory, each province should have the ability to tailor the implementation of the proposed legislation to reflect its own policy perspectives and initiatives. Unfortunately, many of the program options within Bill C-7 depend upon the availability of substantial financial resources with the result that, without federal funding, provincial governments will simply be unable to implement the bill as the federal Attorney General intended. Consequently, judges and prosecutors will likely be hamstrung at sentencing hearings, unable to impose or recommend sentences that may well have significant rehabilitative or corrective potential, but are financially beyond reach. The flexibility of Bill C-7 will remain illusory unless the federal government can promise, and deliver, the necessary resources to make it reality.

I wish to thank honourable senators for the opportunity for Mr. Tascona and I to appear on behalf of the Crime Control Commission, and I thank your clerk for facilitating our appearance.

Mr. Joe Wamback, Consultant, Ontario Office for Victims of Crime: Honourable senators, I am a consultant with the OVC, but I am a father and I am a Canadian who was a victim of crime. I would rather be anywhere else tonight than before this committee. I would rather be sitting at home enjoying life with my family, my community and the fruits of my business, but that is not the right thing to do. The right thing to do is to be here to address you and to bring to the attention of the Senate issues that are of vital importance in relation to Bill C-7, the proposed youth criminal justice act.

I am here because of a violent, vicious swarming that was perpetrated upon my son who was then 15. My son spent three months in a coma and his mother and I lived with him in the hospital for those three months and an additional seven months after that.

faire la promotion de cette idée, le projet de loi propose un éventail accru de possibilités de peines conçues pour s'attaquer à ce que, dans le projet de loi, on présente comme les causes sous-jacentes de la criminalité chez les jeunes. Le projet de loi a pour but de s'attaquer à ces problèmes de la façon la plus exhaustive possible, tout en mettant l'accent sur les besoins personnels des adolescents. Au total, le projet de loi renferme 20 types différents de peines. Dans la Loi sur les jeunes contrevenants, il y en avait 13.

En plus d'accorder une marge de manoeuvre plus grande au chapitre de la détermination de la peine pour les jeunes, les dispositions législatives proposées donnent l'impression d'habiliter les gouvernements provinciaux à déterminer s'il convient ou non d'offrir certains programmes requis par certaines des possibilités de peines et de mesures extrajudiciaires proposées.

En théorie, chacune des provinces devrait pouvoir adapter la mise en oeuvre des dispositions législatives proposées en fonction de ses propres points de vue et initiatives stratégiques. Malheureusement, bon nombre des options relatives aux programmes contenues dans le projet de loi C-7 sont fonction de la disponibilité de ressources financières considérables: sans financement du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ne seront tout simplement pas en mesure de mettre en oeuvre le projet de loi comme l'entend le procureur général fédéral. En conséquence, les juges et les procureurs risquent de se trouver paralysés au moment des audiences de détermination de la peine, incapables qu'ils seront d'imposer ou de recommander des peines susceptibles d'avoir d'importants effets correctifs ou favorisant la réadaptation, mais financièrement hors d'atteinte. À moins que le gouvernement fédéral ne soit en mesure de promettre et de fournir les ressources nécessaires, la souplesse promise par le projet de loi C-7 demeurera illusoire.

Je tiens à remercier les honorables sénateurs de l'occasion qu'ils nous ont donnée, à M. Tascona et à moi, de comparaître au nom de la Commission ontarienne de lutte contre le crime, et je remercie la greffière d'avoir fait le nécessaire pour que nous puissions comparaître.

M. Joe Wamback, consultant, Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario: Honorables sénateurs, j'agis comme consultant auprès du Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario, mais je suis aussi un père de famille et un Canadien qui a été victime d'un crime. Je préférerais me voir ailleurs, ce soir, que devant le comité. J'aimerais mieux être à la maison et profiter de la vie auprès des membres de ma famille ou de ma collectivité, en jouissant du fruit de mes efforts, mais ce n'est pas la chose à faire. La chose à faire, c'est d'être ici pour prendre la parole devant vous et porter à l'attention du Sénat des questions qui revêtent une importance vitale en rapport avec le projet de loi C-7, Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

Si je suis ici, c'est en raison de l'attaque en bande violent et haineux dont a été victime mon fils quand il avait 15 ans. Il est resté trois mois dans le coma, et sa mère et moi avons vécu avec lui à l'hôpital pendant ces trois mois de même que pendant une période additionnelle de sept mois.

During that time, I was interacting with the Crown, the police and the judicial system and I started to learn about the Young Offenders Act. I was frustrated by the complete lack of accountability within that legislation and the difficulties and procedural problems that exist within the Young Offenders Act to hold violent people to account in this society.

When the federal government proposed Bill C-3, the precursor to Bill C-7, I reacted with surprise. I was thrilled that a new piece of legislation was being drafted because I was told it would be a panacea, something that would cure all of the ills of our society. I read Bill C-3 and I became more frustrated. Along with the Office for Victims of Crime, I presented a brief to the House of Commons and members heard my voice, but they did not listen to me.

I have circulated in communities across Canada and I am the only witness who will appear before this committee that can claim to represent over 1 million Canadians, mothers, fathers, police officers, lawyers, judges, social workers and ordinary people who are fed up with the system the way it is. They want change. They do not want retribution or revenge. They want positive and substantive change. They do not want more process or technicality. In three simple words, they want clarity, accountability and certainty — something that is totally lost in Bill C-7.

I ask the members of the committee to look beyond the anecdotal prejudice through which victims are viewed and beyond the statistics which are so glibly thrown out before the Canadian public, which, on second examination by that very Canadian public, we recognize to be erroneous and false.

I ask the committee to recommend that the Senate return Bill C-7 to the House of Commons to produce a piece of legislation that Canadian mothers and fathers deserve. We deserve better than the bill before us today. We deserve more than process and technicality. We deserve more than a law that will benefit criminals and those who will be hired to defend them.

This bill is complex, convoluted and filled with cross-references and definitions that are non-existent. I am not a lawyer, but I have spoken to many brilliant minds in this country about the bill. I believe that if the bill is passed, it will be years before another violent young offender is ever brought to justice in this country.

Ms Priscilla deVilliers, Consultant, Ontario Office for Victims of Crime: Honourable senators, as a result of my family being victimized ten years ago, I, as President of Canadians Against Violence Everywhere Advocating its Termination, CAVEAT, have been involved in public policy debate on a variety of issues over the years. During that time, I have learned that there is an infinite capacity for change and for addressing areas that previously were not even on the radar screen. I am speaking particularly of victims and victims' issues.

Tout ce temps, j'ai été en communication avec la Couronne, la police et le système de justice. J'ai commencé à m'initier à la Loi sur les jeunes contrevenants. J'ai été frustré par la totale absence de reddition de comptes inhérente à ce texte de loi tout autant que par les difficultés et les problèmes de procédures qu'on rencontre aux termes de la Loi sur les jeunes contrevenants lorsqu'on veut obliger les adolescents violents à rendre des comptes à la société.

Lorsque le gouvernement fédéral a proposé le projet de loi C-3, qui a précédé le projet de loi C-7, j'ai réagi avec surprise. J'étais emballé à l'idée qu'on élabore un nouveau texte de loi parce qu'on m'avait dit qu'il s'agirait d'une panacée, d'un remède à tous les maux de notre société. J'ai lu le projet de loi C-3, et ma frustration a grandi. De concert avec le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario, j'ai déposé un mémoire à la Chambre des communes, et les députés m'ont entendu, mais ils ne m'ont pas écouté.

J'ai parcouru des collectivités de tout le Canada, et je suis le seul témoin à comparaître devant le comité qui puisse se vanter de représenter plus de 1 million de Canadiens, des mères, des pères, des policiers, des avocats, des juges, des travailleurs sociaux et des citoyens ordinaires qui en ont marre du système tel qu'il existe aujourd'hui. Ils veulent du changement. Ils ne cherchent ni la rétribution ni la vengeance. Ce qu'ils veulent, ce sont des changements positifs et majeurs. Ils ne préconisent pas un surcroît de procédures ni de technicalités. En trois mots simples, ils veulent de la clarté, de la responsabilisation et de la certitude — éléments qui, dans le projet de loi C-7, brillent par leur absence.

Je demande aux membres du comité d'aller au-delà du préjugé anecdotique à la lumière duquel on perçoit les victimes et d'aller au-delà des statistiques qu'on jette avec libéralité à la tête du grand public canadien, lesquelles, quand le grand public regarde de plus près, apparaissent comme fausses et erronées.

Je demande au comité de recommander au Sénat de renvoyer le projet de loi C-7 à la Chambre des communes pour produire le projet de loi que les pères et mères de famille du Canada méritent. Nous méritons mieux que le projet de loi que nous avons devant nous aujourd'hui. Nous méritons mieux que des procédures et des technicalités. Nous méritons plus qu'un projet de loi qui profitera aux criminels et à ceux qui auront charge de les défendre.

Le projet de loi est complexe, alambiqué et rempli de renvois ainsi que de définitions inexistantes. Je ne suis pas avocat, mais j'ai discuté du projet de loi avec bon nombre de lumières de notre pays. Si le projet de loi est adopté, je suis convaincu qu'il faudra des années avant qu'un nouveau jeune contrevenant violent soit traduit en justice dans notre pays.

Mme Priscilla deVilliers, consultante, Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario: Honorables sénateurs, depuis que ma famille a été victimisée il y a dix ans, je suis mêlée, à titre de présidente des Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation, au débat relatif à la politique gouvernementale portant sur une diversité d'enjeux. Pendant ce temps, j'ai compris qu'il existe une capacité infinie de changer et de répondre à des problèmes qui, auparavant, ne se posaient même pas. Je fais en particulier référence aux victimes et aux problèmes qui les concernent.

I am bringing a victim's perspective to you tonight, the perspective of a victim of crime, of a victim's role in the system and of those who do not want to be victimized, but find themselves crippled, traumatized and affected by crime although they have not been the primary victims. It is with that lens that I have examined the bill and tried to give an analysis with integrity, credibility and honesty.

I have been involved for most of my career in CAVEAT with youth issues. The vast majority of my work was with youth.

According to one *Juristat*, students have the highest rates of personal victimization. These are children in schools and in the community. What is not reflected there is that all the young people around them then become part of this victimization; they find themselves infected with the effects of crime. We are considering a much broader area when we deal with young victims than we are, necessarily, when we deal with adults.

The same *Juristat* talks about rates being higher. It indicates that young people aged 15 to 24 were 21 times more likely to be victims of violence than those in the 65-plus age group. That may be one of the reasons that society is so deeply concerned and so critical of youth justice.

We have learned, over the years, that we do not necessarily have to be tough. What we need is timely, effective and honest responses to youth crime and to youth victimization.

I must say that, when I first saw this bill in its incarnation as Bill C-3 some years ago, I was initially gratified to see that young victims were included in the broad definition. However, on careful analysis and on reading the fine print, I have found that, in effect, youth victims are not well served by the bill. The extraordinary complexity of the bill will lead to a whole set of new problems when it comes to young victims of crime, who now will be directly involved in youth justice.

During my last period as President of CAVEAT, together with the Office for Victims of Crime, we canvassed opinions from people in the field, case workers, those who dealt with young people on every level, multidisciplinary opinions from right around Ontario. We have included the recommendations that emerged from those deliberations in the *Vision* report: "Youth Safety Strategies Report 2000, Youth Violence in Ontario Schools and Communities," for your consideration. I urge you to examine that.

Our concerns reflect this rather extensive canvassing of opinion. I am here tonight to ask you to please examine this. Look at the fine print. Analyse the bill and find that it will not, in its

Ce soir, je vous fais bénéficier d'un point de vue de victime, celui de la victime d'un acte criminel. Je veux vous parler du rôle d'une victime dans le système et de celui de personnes qui ne veulent pas être victimisées, mais qui sont paralysées, traumatisées et affectées par des actes criminels, même s'ils n'en ont pas été les victimes principales. C'est dans cette perspective que j'ai examiné le projet de loi et tenté de l'analyser de façon intégrée, crédible et honnête.

Depuis que je travaille pour le compte des Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation, j'ai presque toujours été mêlée à des questions touchant les jeunes. La vaste majorité de mes tâches a trait aux jeunes.

Selon un numéro de *Juristat*, c'est chez les étudiants qu'on observe les taux les plus élevés de victimisation personnelle. Ce sont les enfants des écoles et de la collectivité. Ce qu'on ne dit pas ici, c'est que tous les jeunes qui les entourent deviennent partie à cette victimisation; ils sont en quelque sorte infectés par les effets des actes criminels. Lorsqu'on s'intéresse aux jeunes victimes, on a nécessairement affaire à des problèmes plus vastes que lorsqu'on travaille auprès d'adultes.

Dans le même numéro de *Juristat*, on affirme que les taux sont plus élevés. Les jeunes de 15 à 24 ans sont, apprend-on, 21 fois plus susceptibles d'être victimes de violence que les personnes appartenant au groupe des 65 ans et plus. Voilà peut-être l'une des raisons qui font que la société est si profondément préoccupée par le système de justice pour les adolescents et qu'elle lui adresse tant de reproches.

Au fil des ans, nous avons appris que nous ne devons pas nécessairement nous montrer durs. Ce qu'il faut, c'est réagir de façon opportune, efficace et honnête au problème de la criminalité chez les adolescents et de la victimisation des jeunes.

Lorsque, il y a quelques années, j'ai lu la première incarnation du projet de loi, soit le projet de loi C-3, je dois avouer que j'ai été au départ heureuse de constater qu'on incluait les jeunes victimes dans la définition au sens large. Au terme d'une analyse minutieuse et de la lecture des petits caractères, j'ai toutefois compris que, dans les faits, le projet de loi ne servait pas bien les jeunes victimes. L'extraordinaire complexité du projet de loi entraînera une gamme complète de nouveaux problèmes pour les jeunes victimes d'actes criminels, qui seront désormais directement associés au système de justice pour les adolescents.

Pendant mon dernier mandat à titre de présidente des Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation, nous avons, de concert avec le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario, sondé les intervenants sur le terrain, et les agents chargés des cas, ceux qui interviennent auprès des jeunes à tous les niveaux, en quête d'opinions multidisciplinaires provenant des quatre coins de l'Ontario. À titre d'information, nous avons inclus les recommandations issues de ces déclarations dans le rapport de vision intitulé: «Youth Safety Strategies Report 2000, Youth Violence in Ontario Schools and Communities». Je vous prie instamment d'en prendre connaissance.

Nos préoccupations rendent compte de ce sondage d'opinion plutôt exhaustif. Je suis ici ce soir pour vous demander de bien vouloir étudier la question. Examinez les petits caractères.

current form, serve the young victims of this country in any way, and that it really should have further consideration, refining and greater thought.

Sergeant John Muise, Special Project Team Leader, Ontario Office for Victims of Crime: Honourable senators, it is a privilege and an honour to be here to participate in the democratic process. I will tell you about myself so that you understand from my experiences where I am coming from, and why Bill C-7 troubles me so much.

I am the police officer in the group. I am a 26-year veteran of the Toronto Police Service. I have spent the past three years at the Office for Victims of Crime working on these issues.

Although I am here on behalf of the Office of the Victims of Crime, as an interest group, per se, I have extensive frontline experience. I will tell you a little about that so that you understand why, as it is currently constituted, Bill C-7 must not go forward.

In 1989 we created a community-based unit called the Street Crime Unit in Toronto. We were a bunch of young cops and we were flying by the seats of our pants. We created this unit and engaged in police school partnerships. We were the first of our kind in Canada. In the way we were constituted, we may have been the first of our kind in North America.

It was a community-based model. In doing what we did, we reduced the reliance on the criminal justice system. I think that is a good thing, in particular as it relates to young offenders.

We did that through fairly creative means. We protected victims and reduced opportunities for offenders by using peace bonds and creative bails, and sometimes by following those up with creative probation orders. They worked well. The irony of it all was that going to court and sending someone off to a facility, be that closed or open custody, was something that we often did not have to do. I urge any of you who are curious about whether our model worked to access the Solicitor General of Canada Web site. The Solicitor General had the good sense, in 1994, to write a report about our office. It was called the "Anti-Violence Community School" report, done by a wonderfully practical academic, Dr. Fred Matthews. He found that victims and offenders were helped when cops were connected to them, worked near them, in terms of community safety, school safety, student safety, and offender and victim safety.

As Ms deVilliers pointed out, the reality is that although young people are often victimized through familial violence, more often than not violence involves young people on young people.

Analysez le projet de loi et venez-en à la conclusion que, dans sa forme actuelle, il ne répond nullement aux besoins des jeunes victimes du pays. À ce titre, il devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, de corrections et d'une réflexion plus poussée.

Le sergent John Muise, chef d'équipe de projet spécial, Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario: Honorables sénateurs, c'est pour moi un privilège et un honneur que d'être ici pour participer au processus démocratique. Permettez-moi de me présenter pour que vous puissiez comprendre les expériences sur lesquelles se fonde mon point de vue et les inquiétudes que le projet de loi C-7 a fait naître en moi.

Je suis le policier du groupe. Je suis un vétéran de 26 ans du service de police de Toronto. Depuis trois ans, je travaille à ces dossiers auprès du Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels.

Même si je comparais ici au nom du Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels en tant que groupe d'intérêts particuliers, je bénéficie d'une expérience poussée du terrain. Je vais vous en parler quelque peu pour vous expliquer pourquoi le projet de loi C-7, dans sa forme actuelle, ne doit pas aller de l'avant.

En 1989, nous avons créé à Toronto une unité communautaire appelée l'unité des crimes de la rue. Nous étions une poignée de jeunes policiers qui pilotaient par instinct. Nous avons créé cette unité et établi des partenariats entre la police et les écoles. Nous avons été des précurseurs au Canada. Si on tient compte de la façon dont nous étions organisés, nous avons peut-être constitué la première unité du genre en Amérique du Nord.

Nous avons constitué un modèle communautaire. Ce faisant, nous avons réduit la dépendance à l'égard du système de justice pénale. Je pense que c'est une bonne idée, notamment en ce qui concerne les jeunes contrevenants.

Pour ce faire, nous avons eu recours à des moyens relativement créatifs. Nous avons protégé les victimes et réduit les possibilités offertes aux contrevenants en utilisant des engagements de ne pas troubler l'ordre public et des cautionnements créatifs, souvent suivis par des ordonnances de probation créatives. Nous avons obtenu de bons résultats. L'ironie de toute cette affaire, c'est que, souvent, nous n'avions pas à nous adresser aux tribunaux ni à envoyer un adolescent dans un établissement de garde ouverte ou fermée. J'invite ceux d'entre vous qui se demandent si notre modèle a bien fonctionné à visiter le site Web du solliciteur général du Canada. En 1994, le solliciteur général a eu le bon sens de rédiger un rapport au sujet de notre bureau. Le rapport, qui s'intitule «Projet communautaire de lutte contre la violence dans les écoles», a été rédigé par un chercheur à l'esprit remarquablement pratique, M. Fred Matthews. Il en est venu à la conclusion que les policiers venaient en aide aux victimes et aux contrevenants en établissant le contact avec eux et en travaillant près d'eux, du point de vue de la sécurité communautaire, de la sécurité en milieu scolaire, de la sécurité des étudiants et de la sécurité des contrevenants et des victimes.

Comme Mme deVilliers l'a indiqué, la réalité, c'est que la violence, sans nier le fait que les jeunes sont souvent victimes de violence familiale, se manifestent plus souvent qu'autrement entre jeunes.

We had a significant amount of success. The Anti-Violence Community School report validated that. The reason I tell the story of where it came from is that we did not need extrajudicial sanctions. We did not need legislation about how to administer the law. We did this all by ourselves. Bill C-7 is about how to administer the law and I can just envision what will happen in courtrooms when we have this sort of laundry list of things to go through.

What was done by the Street Crime Unit has been done by police agencies and other agencies across the country, with few dollars, with nothing but commitment to children, both offenders and victims. They are doing it on their own.

I know that you have had other police officers, both chiefs and association representatives, who have told you that they think extrajudicial sanctions are okay. They consider it benign. It is not benign. It will handcuff our ability to respond to children in a creative and proactive way.

Our unit is also able to do our own mediation, resolution and conferencing. Our detectives used to conference gang members to engage them in a geographic truce. We did that all on our own. We did not need a lot of legislation.

Youth violence is getting worse. Make no mistake about it, it is worse. Mr. Newark will discuss the statistics. We know that violent crime perpetrated by young offenders is up, in excess of 100 per cent from 1986 through 1999. Earlier conflicts were with fists and boots. When youngsters jumped in, they jumped in to break up a fight. I am 45 years old, so I can remember that sort of thing.

Now, when young offenders fight, it is not fists and boots, one-on-one, it is groups and gangs. When they jump in, it is with weapons and it is not to break up a fight; it is to carry the fight on. These things are later settled in incidents where young people end up dead, or almost dead.

I am stealing one of Mr. Newark's lines. Why has a bill been written that seems to cling tenaciously to that small number of violent and repeat offenders with which we have so much difficulty? The bill seems to cling tenaciously to "serious adult crimes," and yet brings in these extrajudicial sanctions.

The Young Offenders Act was great when it came to minor players. It allowed us a tonne of latitude. Why are we "bureaucratizing" the operation of police officers and other community organizations that are really getting on top of how to deal with kids? If your counterparts in the House of Commons really want to do the right kinds of things by young offenders and victims of crime, rather than write this kind of legislation, they

Nous avons remporté un nombre considérable de succès, dont rend compte le rapport Projet communautaire de lutte contre la violence. Si j'en parle ici, c'est parce que nous n'avons pas eu recours à des sanctions extrajudiciaires. Nous n'avons pas eu besoin de dispositions législatives relatives à l'administration de la loi. Nous avons agi de notre propre chef. Le projet de loi C-7 concerne l'application de la loi, et j'imagine facilement ce qui arrivera dans les tribunaux lorsque nous aurons passé en revue les éléments de la liste d'épicerie qu'on entend nous imposer.

Ce qu'a fait l'unité des crimes de la rue, des services de police et d'autres organismes du pays l'ont fait avec quelques dollars, avec rien de plus qu'un engagement envers les enfants, les contrevenants tout autant que ces victimes. Ils ont agi de leur propre initiative.

Je sais que vous avez entendu d'autres policiers, des chefs aussi bien que des représentants d'associations, qui vous ont dit que, à leur avis, les sanctions extrajudiciaires se justifiaient. Ils les considèrent comme marquées au sceau de la bienveillance. Elles ne le sont pas. Elles ont limité notre capacité de répondre aux besoins des enfants de façon créative et proactive.

Notre unité est également en mesure d'offrir ses propres services de médiation, de règlement de conflits et de conciliation. Nos détectives ont recours à des conférences entre membres de gangs pour obtenir des trêves régionales. Nous avons pris ces initiatives par nous-mêmes. Nous n'avons pas eu besoin de toutes sortes de dispositions législatives.

Le phénomène de la violence chez les jeunes s'aggrave. Ne vous y trompez pas: le phénomène s'aggrave. M. Newark vous présentera les statistiques. Nous savons que les crimes violents commis par des jeunes contrevenants augmentent: de 1986 à 1999, la hausse est de plus de 100 p. 100. Au départ, les conflits se réglaient à coup de pieds et de poings. Lorsque des jeunes s'interposaient, c'était pour séparer les adversaires. À 45 ans, je suis assez vieux pour me rappeler ce genre de choses.

De nos jours, les combats entre jeunes contrevenants ne se livrent plus à coups de poings et de pieds, au corps à corps. Ils se battent en groupes et en gangs. Lorsqu'ils s'interposent, c'est avec une arme au poing, et dans l'intention non pas de mettre un terme au conflit, mais bien plutôt de le prolonger. Les problèmes sont réglés par la suite dans le cadre d'incidents au terme desquels des jeunes sont laissés sans vie ou entre la vie et la mort.

Je me suis permis de m'approprier une phrase de M. Newark. Pourquoi a-t-on préparé un projet de loi qui semble s'accrocher avec ténacité au petit nombre de contrevenants violents et de récidivistes qui nous donnent tant de fil à retordre? Dans le projet de loi, on semble s'en tenir mordicus à la notion d'infractions graves commises par des adultes, et pourtant on introduit des sanctions extrajudiciaires.

En ce qui a trait aux délinquants qui commettaient des délits mineurs, la Loi sur les jeunes contrevenants convenait parfaitement. Elle nous allouait toute la marge de manoeuvre voulue. Pourquoi «bureaucratiser» l'action des policiers et d'autres organismes communautaires qui savent parfaitement comment intervenir auprès des enfants? Si vos homologues de la Chambre des communes tiennent à faire ce qu'il faut pour les

should do what their counterparts south of the border did: Put the money toward good police in schools partnerships. I was in Washington, D.C. in December where literally hundreds of millions of dollars were spent on cops in schools programs because that works.

I will wrap up by saying that the extrajudicial sanctions are complex. Statement taking is complex. All of this will bog things down in court. We want society to view youth legislation with respect, and the proposed legislation will not work. People will be who horribly disappointed. They will be let down.

If Bill C-7 is proclaimed as it stands, within a week of its being proclaimed criticism will start up again in the media, and it will not go away. Much of that criticism will be legitimate.

Mr. Scott Newark, Vice-Chair and Special Counsel, Ontario Office for Victims of Crime: I do not want to scare anyone with the size of the brief that we produced. Most of it is appendices. I will try to summarize the brief, which is at the beginning.

Unlike many of the other presentations that we might make, we did not offer alternatives to the legislation. As Mr. Wamback said, we are of the view, having reviewed this carefully — and we also testified on Bill C-3 — that the nature of this bill is such that you should at least give serious consideration to whether the bill should be sent back. We tried to point out the instances in which you may wish to exercise what is obviously a remarkable kind of authority to do something like that.

The first area is whether there are issues of constitutional validity in the proposed legislation. Is it overreaching. Criminal law powers now reach inside police vehicles and tell police how to think and exercise discretion. I would be happy to discuss that with you in the provisions of the bill. It is all in our presentation.

However, every component of the justice system is dealt with in the same way, in the way in which it administers criminal jurisdiction to pass criminal law. I have been analysing federal legislation for about 15 years. I have never seen a bill as far-reaching as this.

Second, I would suggest that there is perhaps an issue in relation to clause 12 in the treatment of crime victims. I would suggest that you bring back the minister and ask her or her officials why this bill will force subjective litigable issues on the presumptive transfer of offences rather than do what we have normally been doing about scheduled offence to make determinations. We will force victims to come back to the witness

jeunes contrevenants et les jeunes victimes d'actes criminels, ils devraient, au lieu de rédiger ce genre de dispositions législatives, imiter ce qu'ont fait leurs homologues du sud de la frontière: investir dans de bons partenariats entre la police et les écoles. En décembre, je me suis rendu à Washington D.C., où on a littéralement investi des centaines de millions de dollars dans des programmes de partenariat entre la police et les écoles parce que les résultats de ces programmes sont probants.

En conclusion, je me contenterai de mentionner que les sanctions extrajudiciaires sont complexes. L'obtention de déclarations est complexe. Ces mesures auront pour effet d'engorger les tribunaux. Nous tenons à ce que la société respecte les dispositions législatives touchant les jeunes, et le texte de loi proposé ne va pas fonctionner. Les Canadiens seront horriblement déçus. On les aura laissé tomber.

Si le projet de loi C-7 est adopté dans sa forme actuelle, des critiques se feront entendre dans les médias moins d'une semaine après sa promulgation, et elles seront là pour de bon. Une bonne part de ces critiques seront légitimes.

M. Scott Newark, vice-président et conseiller spécial, Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario: La taille du mémoire que nous avons déposé ne vise à faire peur à personne. Il se compose surtout d'annexes. Je vais tenter de résumer le mémoire, qui figure au début.

Contrairement à ce que nous faisons dans bon nombre de nos exposés, nous n'avons pas proposé de solution de rechange au projet de loi. Comme M. Wamback l'a indiqué, nous sommes d'avis, après avoir étudié le projet de loi en détail — et nous avons également témoigné à propos du projet de loi C-3 — que la nature du texte de loi à l'étude est telle que vous devriez à tout le moins envisager sérieusement de le renvoyer. Nous avons tenté de soulever les cas à propos desquels vous voudrez peut-être exercer ce qui constitue de toute évidence une forme remarquable de pouvoir.

Le premier aspect a trait aux problèmes de validité constitutionnelle dans le texte de loi proposé. Ce dernier va très loin. Les pouvoirs liés au droit pénal s'étendent désormais à l'intérieur des voitures de police et vont jusqu'à indiquer aux policiers comment penser et exercer leurs pouvoirs discrétionnaires. Je serai heureux de débattre de cette question en rapport avec les dispositions concernées du projet de loi. Tout figure dans notre mémoire.

Cependant, on aborde de la même façon tous les aspects du système de justice, de la façon dont il administre la compétence en matière pénale à l'adoption de dispositions relatives au droit pénal. J'analyse des textes de loi fédéraux depuis une quinzaine d'années. Jamais encore je n'ai vu de projet de loi aux répercussions plus vastes.

Deuxièmement, je suis d'avis que l'article 12 soulève une question relative au traitement des victimes d'actes criminels. Je vous invite à convoquer de nouveau la ministre pour lui demander, à elle ou à ses fonctionnaires, pourquoi le projet de loi prévoit que des questions litigieuses où il y a une part de subjectivité feront d'office l'objet d'une présomption de renvoi, de préférence à ce que nous avons normalement fait jusqu'ici,

stand to be cross-examined about the nature of harm and injury that they suffered.

I would suggest that raises the potential of clause 12. That may be an interesting issue as to whether those rights exist for people other than offenders. That is something I would urge you to examine.

Another reason is the process. Attached to our presentation are the transcripts from the House committee on the consideration on Bill C-7. As you are aware, there were two half days of evidence. There were officials from four provinces. There are 106 amendments to this bill from Bill C-3.

There were objections raised. The majority of the people on the House committee did not hear the evidence of the previous witnesses on Bill C-3. I have included an extract of an exchange between Ms deVilliers, Mr. Blaikie and Mr. Toewes that I have never encountered before on the subject of refusing to allow an elected official to appear. I would suggest to you that, procedurally, this is a remarkably flawed process to get people here, although I may suggest you take a remarkable remedy.

On the substantive concerns, we just gave examples. As Mr. Muise suggested, examine the top end of offences and what you have to do to be transferred into adult court. With respect, I would suggest that is ridiculously high.

Examine the bottom end in terms of diversion. Consider the length we are going to drive offences out. Consider the way crime victims are being treated by this legislation. I would suggest, as I know others before your committee have, delay and consequential expense will result from this bill. With respect, I would suggest that this bill really should not be foisted on the Canadian public.

We will do our best to answer any questions you may have.

The Chairman: Everyone has said that they were not able to appear before the House of Commons. However, we are here in the Senate, and we are listening to you. You have been welcomed here.

Senator Andreychuk: I wish to thank you for coming and giving us a hands-on perspective of Ontario.

We have heard comments about the severity of the approach in Ontario. I was pleased to hear from Mr. Tascona that, in your study, people are concerned about the victims. You pointed out that you want to use alternative measures. You are concerned about violent offenders and repeat violent offenders, and note that

c'est-à-dire utiliser l'annexe pour prendre des décisions relatives aux peines. Nous allons contraindre des victimes à revenir à la barre des témoins pour subir un contre-interrogatoire au sujet de la nature des torts et des préjudices qu'on leur a faits.

Voilà le spectre que soulève l'article 12. Il serait peut-être intéressant d'établir si de tels droits sont accordés à des personnes autres que des contrevenants. Je vous prie instamment d'étudier cette question.

Une autre raison a trait au processus. En annexe à notre mémoire, vous trouverez des délibérations du comité de la chambre qui a étudié le projet de loi C-7. Comme vous le savez, il y a eu deux journées et demie d'audiences. On a entendu des représentants de quatre provinces. On a recommandé 106 modifications du projet de loi issues de l'étude du projet de loi C-3.

Des objections ont été soulevées. La majorité des membres du comité de la Chambre n'a pas entendu les témoins qui ont comparu au sujet du projet de loi C-3. J'ai inclus un extrait d'un échange entre Mme deVilliers, M. Blaikie et M. Toewes comme je n'en ai jamais rencontré auparavant. L'échange porte sur le refus d'autoriser un représentant élu à comparaître. Sur le plan de la procédure, je suis d'avis qu'il s'agit d'un processus participatif remarquablement déficient, et je vous invite à apporter un remède tout aussi remarquable.

En ce qui concerne les préoccupations de fond, nous nous contentons de donner des exemples. Comme M. Muise l'a laissé entendre, vous auriez intérêt à étudier les infractions les plus graves et les critères auxquels il faut répondre pour pouvoir renvoyer un prévenu devant le tribunal pour adulte. Soit dit avec tout le respect que je vous dois, les critères imposés sont ridiculement élevés.

Penchez-vous aussi sur les infractions les moins graves du point de vue des mesures de déjudiciarisation. Voyez les précautions que nous prenons pour faire en sorte que des infractions ne soient pas prises en compte. Voyez le traitement réservé aux victimes d'actes criminels. Je suis d'avis — et d'autres témoins l'ont affirmé — que le projet de loi entraînera des retards et des dépenses corrélatives. Je vous sou mets respectueusement que le projet de loi ne devrait pas être imposé au public canadien.

Nous allons maintenant répondre de notre mieux à vos questions.

La présidente: Tous les témoins ont dit ne pas avoir pu comparaître devant la Chambre des communes. Cependant, nous sommes ici au Sénat, et nous sommes à votre écoute. Nous vous avons accueillis ici à bras ouverts.

Le sénateur Andreychuk: Je tiens à vous remercier d'être venus et de nous avoir directement fait part de la perspective ontarienne.

Nous avons entendu des commentaires au sujet de la sévérité de l'approche adoptée par l'Ontario. J'ai été heureuse d'apprendre de la bouche de M. Tascona que, dans votre étude, les gens se préoccupent du sort des victimes. Vous avez souligné que vous tenez à l'utilisation de mesures de rechange. Vous vous inquiétez

something should be done about them in the bill. I appreciate that perspective.

I wanted to ask Mr. Tilson a question. The Canadian Bar Association told us when it appeared before us, that it was not concerned with the fact that the federal government was using this proposed legislation to force provinces to give social services remedies, or dollars, to be frank, and this was one way of doing it: Exercising federal power to ensure that all of those social things are done for children.

There was a feeling that a crime does not start at 12 years of age or even at seven years of age. Crime is often rooted in early problems that are not corrected, whether they are in school, community, or problems of mental health, fetal alcohol syndrome et cetera.

The Canadian Bar seemed to say that it was all right for the federal government to put pressure on the provinces by using its criminal law authority. Would you respond to that? Would you tell us whether, when you were calculating the costs and how the 50:50 scheme was reduced, were you analysing only the cost for the criminal youth system or do you have figures to indicate cost sharing has gone down in other areas?

Mr. Tilson: The comments that I made are strictly with respect to the youth justice area.

I cannot comment on the remarks of the Canadian Bar Association. I am a lawyer but I have not been one in a long time, so I do not profess to know about those things. All I can tell you is what people in the process have told me, whether they be Crown attorneys or defence counsel.

Defence counsel are salivating over this bill. They can hardly wait. They are looking forward to having this bill. Judicial people have told us that they do not understand the bill. It is very complicated.

We have also spoken to the social workers. Much of the presentation that we are making is with respect to the violent young person. Other areas of the law will also require rehabilitation. We support rehabilitation but not in the way it has been presented. Mr. Newark and others can elaborate more on that.

Social workers are telling us they will need more courses, more knowledge and more bodies. The police are saying they, too, will need more training. The figures that I gave to you cover court processes, judicial processes, as opposed to what happens afterwards.

I do not know whether any witnesses will appear before your committee to speak about those figures. I can only tell you what

des contrevenants violents et des récidivistes violents en affirmant qu'on doit, dans le projet de loi, faire quelque chose à leur sujet. Je comprends ce que vous voulez dire.

Je voulais poser une question à M. Tilson. Les membres de l'Association du Barreau canadien nous ont indiqué, au moment de leur comparution devant nous, ne pas s'inquiéter du fait que le gouvernement fédéral utilise le projet de loi pour contraindre les provinces à offrir des services sociaux correctifs ou, pour dire les choses franchement, des fonds pour la prestation de tels services, et c'était un des moyens d'y parvenir: exercer des pouvoirs fédéraux pour faire en sorte que de telles mesures sociales soient prises pour les enfants.

On semble croire que la criminalité ne prend pas naissance à 12 ans ni même à sept ans. En fait, elle est souvent ancrée dans des problèmes précoces qui ne sont pas corrigés, que ce soit à l'école ou dans la collectivité, ou qu'il s'agisse de problèmes de santé mentale, du syndrome d'alcoolisme foetal, et cetera.

L'Association du Barreau semblait d'avis que le gouvernement fédéral était fondé à exercer des pressions sur les provinces en utilisant ses pouvoirs en matière de droit pénal. Que répondriez-vous à cela? Pourriez-vous nous dire si, au moment où vous avez établi les coûts et la réduction du régime de partage des frais à 50-50, vous avez analysé seulement le coût du système de justice pour les adolescents ou si vous avez des chiffres qui indiquent que le partage des coûts a diminué dans d'autres secteurs?

M. Tilson: Les commentaires que j'ai faits ont strictement trait au système de justice pour les adolescents.

Je ne peux pas faire de commentaires sur les propos de l'Association du Barreau canadien. Je suis avocat, mais je ne le suis pas depuis longtemps, et je n'ai pas la prétention de posséder ces dossiers à fond. Tout ce que je puis vous dire, c'est ce que les personnes que nous avons entendues dans le cadre de notre démarche m'ont dit, qu'il s'agisse de procureurs de la Couronne ou d'avocats de la défense.

À la vue du projet de loi, les avocats de la défense salivent. Ils ne se tiennent plus d'impatience. Ils attendent l'adoption du projet de loi avec impatience. Des membres de l'appareil judiciaire nous ont dit ne pas comprendre le projet de loi. Il est très complexe.

Nous avons déjà discuté avec les travailleurs sociaux. Notre exposé porte pour une bonne part sur les adolescents violents. D'autres aspects du droit exigeront également des services de réadaptation. Nous sommes favorables à la réadaptation, mais pas comme elle nous a été présentée. M. Newark et d'autres pourront vous en dire plus à ce sujet.

Les travailleurs sociaux affirment qu'ils auront besoin de plus de cours, de connaissances et de ressources humaines. Les policiers estiment eux aussi qu'ils auront besoin de plus de formation. Les données que je vous ai fournies portent sur les mécanismes judiciaires et juridiques, et non sur ce qui arrive après.

J'ignore si vous aurez l'occasion d'entendre des témoins qui vous parleront de ces chiffres. Tout ce que je puis vous dire, c'est

people have told me at our hearings: It will take more money, money that the Province of Ontario, specifically, does not have.

Mr. Newark: That is an interesting use of the federal spending power, frankly. I reference LaForest's text, which I suggest is the definitive work on this. In my opinion, it will certainly be relevant as to whether there is an intrusion under section 92.14 of the Constitution Act, if there is that kind of an extension and if it is deliberate. I suggest you ask the minister whether the increased resources being offered have strings attached. Will money be given only for specified programs? That again would be evidence of an intrusion. The government is enacting the criminal law but, in the process, intruding onto the administration of justice itself.

Senator Andreychuk: If the money comes with a precondition that 80 per cent is to be used for non-custodial activity within youth criminal justice, would that be an example of what you are talking about?

Mr. Newark: That is exactly the example that I am giving. Absolutely.

Senator Andreychuk: Mr. Wamback and Ms deVilliers, you have made a good point that victims' needs must be addressed. Do you see a difference in the approach envisioned by Bill C-7 — I appreciate it is much more legalistic — and what is actually happening under the Young Offenders Act? In other words, are judges allowing victims to come forward?

Mr. Wamback: In my comparison, I see Bill C-7 as removing rights that victims have held since time immemorial in this country. They are removing rights to private prosecution. There are procedures that will be set in place if this legislation is passed that will virtually eliminate victim participation in extrajudicial sanctions. It is a regressive step.

Ms deVilliers: We have a list, by the way, of all the areas of the bill that we have flagged as having serious impacts on young victims. I will not read through it now.

One of my overriding concerns is that, although victims are mentioned in the principles, they are conspicuous by their absence in many other clauses which are carefully detailed when it come to young offenders. Clause 4, for example, is a very important clause but it makes no mention of victims whatsoever. Does that mean they are not included there? I suspect that, on analysis, victims could easily not be included.

Clause 6 and clause 8 permit or, possibly, mandate not laying charges where a crime has occurred without input from the victim. Each of these clauses must be analyzed. On each of these areas from which victims are excluded or where they are included but in

ce que j'ai entendu à l'occasion de nos audiences: il faudra plus de fonds, des fonds que la province de l'Ontario en particulier n'a pas.

M. Newark: Franchement, il s'agit d'une utilisation intéressante du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Je fais référence au texte de Laforest qui, à mon avis, constitue l'ouvrage qui fait autorité dans le domaine. À mes yeux, cela sera assurément pertinent le moment venu d'établir s'il s'agit d'un empiètement aux termes de l'article 92.14 de la Loi constitutionnelle, à supposer qu'on ait affaire à ce genre de provocation et qu'elle soit délibérée. Je vous invite à demander à la ministre si les ressources accrues qui sont offertes sont assorties de conditions. Versera-t-on de l'argent uniquement à des programmes précis? Il s'agirait une fois de plus d'une preuve d'un empiètement. Le gouvernement agit dans le domaine du droit pénal, mais, ce faisant, il empiète sur l'administration de la justice elle-même.

Le sénateur Andreychuk: Imaginons que des fonds soient versés à condition qu'ils servent à 80 p. 100 à des activités non liées à la garde au sein du système de justice pour les adolescents. Serait-ce là un exemple du genre de situation dont vous parlez?

M. Newark: C'est une illustration parfaite de ce que j'ai dit. Absolument.

Le sénateur Andreychuk: Monsieur Wamback et madame deVilliers, vous avez à juste titre affirmé qu'on doit tenir compte des besoins des victimes. Voyez-vous une différence entre l'approche définie dans le projet de loi C-7 — je comprends qu'il s'agit d'une approche plus legaliste — et celle qui s'applique aujourd'hui en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants? En d'autres termes, les juges donnent-ils aux victimes l'occasion de faire valoir leur point de vue?

M. Wamback: D'après moi, le projet de loi C-7 retire aux victimes les droits qu'elles exercent au pays depuis des temps immémoriaux. Ces droits, on les retire à la poursuite privée. L'adoption du projet de loi entraînera la mise en place de procédures qui se traduiront par la quasi-élimination de la participation des victimes aux sanctions extrajudiciaires. Il s'agit d'une mesure régressive.

Mme deVilliers: Soit dit en passant, nous avons dressé une liste de toutes les dispositions du projet de loi qui, à notre avis, ont de graves impacts sur les jeunes victimes. Je ne veux pas vous en faire la lecture.

L'une de mes principales préoccupations, c'est que les victimes, même si on fait allusion à elles dans les principes, brillent par leur absence dans bon nombre d'autres dispositions qui, lorsqu'il s'agit des jeunes contrevenants, contiennent force détails. L'article 4, par exemple, est une disposition très importante, mais on n'y fait nullement mention des victimes. Doit-on comprendre qu'elles ne sont pas incluses? À l'analyse, j'ai l'impression qu'il est bien possible qu'elles ne le soient pas.

En vertu des articles 6 et 8, on peut — on peut même penser qu'on doit — ne pas porter d'accusation en cas de crime sans que la victime soit consultée. On doit analyser chacune de ces dispositions. À propos de tous les aspects relativement auxquels

a problematic way, we must have serious thought. This bill will have an enormous impact on victims.

I speak from sheer and bitter experience. Look at this bill. If implementing this bill costs what I fear it will cost in terms of training, resources and all the rest, victims will once again be left, as orphans of the system, trying to deal with all the various complexities where they have been left out.

This bill has a very serious effect on what appears to be recognition of the victim as part of the bill.

Mr. Newark: I urge you to examine our documents and then call the officials or the minister and ask them whether we are right in our analysis. There are two huge steps backward here. The first is the notion of not using scheduled offences to determine if someone will be eligible for presumptive offences. We are talking about the worst kinds of offenders.

Instead, we have chosen, for some reason, to use individual subjective terms, such as "serious bodily harm." The offences must include that. That means we must call people to give evidence. That is a terrible thing to have to do. As you know, in other legislation, we use scheduled offences all the time.

Surely to goodness, if someone is convicted of aggravated sexual assault or armed robbery that should be good enough. We should not have to say, "Tell me about this charge."

Equally, in the definition, we are taking a step backward in the meaning of "serious harm." The *Budreo* case examined a bill passed years ago, Bill C-45, that expanded the definition of "serious harm" to include psychological trauma. That is not in this bill. The courts may have to ask, "Well, when you were raped, were you cut?" Serious harm and trauma are included and that is a retrogressive step that has no place in legislation like this. It is badly drafted.

The Chairman: I wish to point out to Mr. Tilson and Mr. Tascona that we have already heard over 60 witnesses on this bill. We are not cutting short our deliberations whatsoever. We have made an effort to hear from every part of the spectrum.

Mr. Tilson: I am pleased to hear that. I referred to the House of Commons committee.

The Chairman: That is its problem, not ours.

Mr. Tilson: That was the purpose of the comment. You are doing an outstanding job, senator, and we appreciate it.

Mr. Newark: You just may want to take that into account and you may wish to send it back.

les victimes seront exclues ou incluses, mais de façon problématique, on doit se livrer à une réflexion approfondie. Le projet de loi aura un impact énorme sur les victimes.

J'appuie mes dires sur une expiration personnelle amère. Étudiez le projet de loi. Si son adoption entraîne les coûts que je crains relativement à la formation, aux ressources et à tout le reste, on abandonnera une fois de plus les victimes à leur sort, tels des orphelins du système qu'on laisse se débrouiller tout seuls au milieu de questions complexes diverses dont elles sont exclues.

Le projet de loi a un effet très grave sur ce qui semble être la reconnaissance des victimes dans le cadre du projet de loi.

M. Newark: Je vous prie instamment d'examiner les documents que nous avons déposés et de communiquer ensuite avec les fonctionnaires ou la ministre pour leur demander si notre analyse est juste. On a ici affaire à deux énormes pas en arrière. Le premier a trait à la non-utilisation des annexes pour établir si une personne sera admissible à des infractions désignées. Nous avons ici affaire aux pires délinquants qui soient.

À la place, nous avons choisi, pour des raisons que j'ignore, d'opter pour des expressions subjectives individuelles, par exemple «lésions corporelles graves». Il faut que les infractions commises en aient causé. Nous devons donc citer les intéressés à comparaître. Il s'agit d'une mesure terrible. Comme vous le savez, dans d'autres textes de loi, nous faisons sans cesse appel à des restrictions figurant dans une annexe.

Si quelqu'un est reconnu coupable d'agression sexuelle grave ou de vol à main armée, cela, me semble-t-il, devrait suffire. Nous ne devrions pas avoir à nous interroger sur l'accusation.

De la même façon, dans les définitions, nous effectuons un pas en arrière relativement à la signification de «dommage grave». Dans l'affaire *Budreo*, on a étudié un projet de loi adopté il y a des années, soit le projet de loi C-45, qui avait pour effet d'élargir la définition de «dommage grave» de façon qu'elle inclue les traumatismes psychologiques. Cela ne figure pas dans le projet de loi. Les tribunaux devront peut-être demander aux victimes: «Lorsque vous avez été violée, avez-vous subi des coupures?» Les dommages graves et les traumatismes sont compris, il s'agit d'une mesure régressive qui n'a pas sa place dans un projet de loi de cette nature. Il est mal rédigé.

La présidente: Je tiens à souligner à MM. Tilson et Tascona que nous avons déjà entendu plus de 60 témoins au sujet du projet de loi. Nous ne cherchons nullement à couper court aux délibérations. Nous avons tout mis en oeuvre pour entendre le plus vaste éventail d'opinions possible.

M. Tilson: Je suis heureux de l'entendre. Je faisais référence au Comité de la Chambre des communes.

La présidente: C'est son problème, pas le nôtre.

M. Tilson: C'était l'objet de mon commentaire. Vous effectuez un travail remarquable, sénateur, et nous vous en sommes reconnaissants.

M. Newark: Vous voudrez peut-être simplement tenir compte de ce que nous vous avons dit et renvoyer le projet de loi à la Chambre.

Senator Beaudoin: Mr. Newark, the federal spending power does not include the right to attach circumstances or liens that go too far, obviously. It is more difficult from a legal point of view. This bill is based on the criminal law power of the federal authority in the Constitution Act, section 91.27. However, Quebec is challenging in the court the question of the possible intrusion in the field of 92.14 and, to a certain extent, family law, although some aspects of family law are federal and others are provincial.

Your argument is interesting. Perhaps it is going too far under the criminal law power. On the other hand, it is very difficult to foresee the reaction of the courts because of the ancillary powers of the federal and provincial legislatures.

Your remark is interesting. I have it in mind. Do you want to elaborate on that?

Mr. Newark: I am not sure that it really makes much difference if one has a perspective of this bill as being good or bad. That was always the irony. Some people from Quebec, for entirely different reasons, agreed with some people from Ontario that this is not a very good bill. That is why we have law and the entire constitutional framework.

The point is the intrusiveness. No matter how you foresee that intrusion being manifested, there is a common anticipation of intrusion by exercise of the federal criminal law power. I provided a couple of examples. The brief contains details.

From that perspective, it is worth asking whether the bill is simply overreaching? Has the bill not gone so far as to actually be unconstitutional? It is not a normal question to ask, but there is such a remarkable and extensive intrusion that I suggest it is very much an issue for the committee to examine.

Senator Beaudoin: Perhaps it will be challenged on that ground that there is a certain intrusion. However, is it to the extent that it is ultra vires. This is of great interest to me. Your remark is interesting.

My other question is directed to the last four speakers. You feel very strongly against the bill and I would like to know more about your reasons for that. The bill is complex, but this is not the first time that we have complex bills before us. I maintain that it takes time to draft a clear-cut bill.

Do you have something in particular in mind when you say that? Would you prefer no bill than a bill that is complex? Would you suggest that we are invading the rights of young people?

Mr. Wamback: I have spent two and one half years examining what happens to the lives of not only the victims and their families, but also the lives of the offenders and their families. To

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Newark, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral ne comprend pas, c'est évident, le droit d'assortir les dépenses de conditions ou d'obligations qui vont trop loin. D'un point de vue juridique, c'est plus difficile. Le projet de loi repose sur la compétence qu'exerce le gouvernement fédéral dans le domaine du droit pénal aux termes de l'article 91.27 de la Loi constitutionnelle. Cependant, le Québec conteste devant le tribunal un éventuel empiètement sur l'article 92.14 et, jusqu'à un certain point, sur le droit de la famille, même si certains aspects du droit de la famille relèvent du gouvernement fédéral, et d'autres, du gouvernement provincial.

L'argument que vous soulevez est intéressant. Peut-être va-t-on trop loin dans le sens des pouvoirs liés au droit pénal. Par ailleurs, il est très difficile de prévoir la réaction des tribunaux en raison des pouvoirs accessoires des assemblées législatives fédérale et provinciales.

Votre remarque est intéressante. Elle m'est restée présente à l'esprit. Aimerez-vous fournir plus de détails à ce sujet?

M. Newark: Je ne suis pas certain que le jugement qu'on porte sur le projet de loi en le qualifiant de bon ou de mauvais ait une grande incidence. Cela a toujours été l'ironie de la situation. Certains Québécois sont d'accord avec certains Ontariens pour dire qu'il ne s'agit pas d'un très bon projet de loi, mais pour des raisons entièrement différentes. C'est la raison d'être du droit et de tout le cadre constitutionnel.

La question en cause a trait à l'empiètement. Peu importe les formes d'empiètement qu'on envisage, on s'attend généralement à ce que l'exercice par le gouvernement fédéral de ses pouvoirs dans le domaine du droit pénal soit considéré comme un empiètement. J'ai fourni deux ou trois exemples. Les détails figurent dans le mémoire.

À cet égard, il convient de se demander si le projet de loi n'est pas tout simplement trop ambitieux. Va-t-il loin au point de pouvoir être considéré comme anticonstitutionnel? Il n'est pas normal qu'on se pose cette question, mais on a ici affaire à un empiètement si remarquable et important que, à mon avis, les membres du comité seraient tout à fait fondés à pencher sur cette question.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être le projet de loi sera-t-il contesté au motif qu'il constitue une certaine forme d'empiètement. Cependant, l'est-il au point d'être invalide? Cette question m'intéresse au plus haut point. Vos propos sont intéressants.

Mon autre question s'adresse aux quatre derniers témoins. Vous vous opposez très vivement au projet de loi, et j'aimerais en connaître plus au sujet de vos raisons. Le projet de loi est complexe, mais ce n'est pas la première fois que nous étudions un projet de loi complexe. Je maintiens pour ma part qu'il faut du temps pour rédiger un projet de loi sans ambiguïté.

Quand vous faites une telle affirmation, avez-vous des exemples précis en tête? Préférez-vous une absence de projet de loi à un projet de loi complexe? Êtes-vous d'avis que nous empiétons sur les droits des adolescents?

M. Wamback: J'ai consacré deux années et demie de ma vie à l'étude de ce qui arrive non seulement aux victimes et à leur famille, mais aussi aux délinquants et à leur famille. La

introduce additional complexity will destroy the very concept of what justice should be — quick. There should be dispatch, shortening of the time frame between the offending behaviour and the consequence. Any consequence becomes meaningless in the life of a young person who is growing up. I will talk about my son's case. It was over two years from the time of the arrest until the time of the conviction. Two and one half full school terms went by. These children were returned to school. The consequence was not immediate and, certainly, has not been final. It is very difficult. We, as society, owe young people, the victims and the accused, speedy justice.

The proposed legislation, according to experts with whom I have spoken, would introduce an additional 13 hearing stages and will create trials within trials. We will not reduce the amount of time necessary to seek justice, or to seek consequence if that is to be sought. Extending that time will destroy the public's already diminished faith in the judicial system in the country.

I have spoken to people from coast to coast. My wife and I have personally spoken to over 8,000 people in the last two years. The lives of those individuals have been affected by violence. Without a change in the system to reduce the amount of time that is required to bring young people to justice, we will do them a tremendous disservice.

Senator Beaudoin: Thus far, I am impressed with the alternative measures. The justice system for young people should be different from the justice system for adults.

Mr. Wamback: I agree.

Senator Beaudoin: If we consider the alternative measures — and I am not an expert in that field — it seems that they work. I am inclined to believe that this is the proper way to proceed. We cannot be harsher in the bill without running the risk of people saying we have created a system that is very tough and nothing else.

Of course, it is not that simple. You may say that you do not like such a system because it is not fair and it is very complex. What then are we to do with the bill?

Mr. Wamback: Senator, I will answer the rest of the question that you asked. I believe that the current young offenders legislation is far superior to the proposed legislation.

Ms deVilliers: There are so many things to talk about.

To deal with the alternative measures, absolutely, this is something that has been developed over time. Certainly, with first-time, non-violent young offenders, it is enjoying much success. I am doing a research project at the moment and I met with the people responsible for the Ontario community boards, who are showing great success.

complexité additionnelle ira à l'encontre même de ce que la justice devrait être, c'est-à-dire rapide. On devrait réduire le temps qui s'écoule entre le comportement délictueux et la conséquence. Toute conséquence devient insignifiante dans la vie d'un adolescent qui grandit. Je vais faire allusion au cas de mon fils. Plus de deux ans se sont écoulés entre l'arrestation de son agresseur et sa condamnation. Deux semestres et demi s'étaient écoulés. Ces enfants sont retournés à l'école. La conséquence n'a pas été immédiate et assurément pas finale. C'est très difficile. En tant que société, nous devons aux jeunes, aux victimes comme aux accusés, une justice rapide.

Le texte de loi proposé, selon les spécialistes à qui j'ai parlé, entraînera l'ajout de 13 étapes dans le cadre des audiences de même que des procès à l'intérieur des procès. Nous n'allons pas réduire le temps nécessaire pour obtenir justice ni pour demander, le cas échéant, que les coupables subissent les conséquences de leurs actes. En prolongeant le délai qui s'écoule entre le comportement et la conséquence, on portera atteinte à la confiance déjà limitée dont bénéficie le système de justice du pays.

J'ai discuté avec des Canadiens d'un océan à l'autre. Au cours des deux dernières années, ma femme et moi avons personnellement parlé à plus de 8 000 personnes. La violence a eu un effet sur la vie de ces personnes. Si nous ne modifions pas le système de façon à réduire le temps qu'il faut pour traduire les adolescents en justice, nous allons leur causer un tort considérable.

Le sénateur Beaudoin: Jusqu'ici, je suis impressionné par les mesures de rechange. Le système de justice pour les adolescents ne devrait pas être un calque du système de justice pour les adultes.

M. Wamback: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Beaudoin: Il semble bien que les mesures de rechange — et je ne suis pas un spécialiste du domaine — donnent de bons résultats. Je suis enclin à croire qu'il s'agit de la voie à suivre. Dans le projet de loi, nous ne pouvons pas nous montrer plus rigoureux sans courir le risque qu'on nous reproche d'avoir créé un système plus dur, sans plus.

Bien entendu, ce n'est pas si simple. Vous avez le droit de dire qu'un tel système vous déplaît parce qu'il est inéquitable et très complexe. Dans ce cas, que devons-nous faire du projet de loi?

M. Wamback: Sénateur, je vais répondre au reste de la question que vous avez posée. Je pense que les dispositions législatives actuelles concernant les jeunes délinquants sont nettement supérieures à celles qu'on propose dans le projet de loi.

Mme deVilliers: Il y a de nombreuses choses à dire.

En ce qui concerne les mesures extrajudiciaires, il est certain qu'on a affaire à un mode d'intervention qui s'est perfectionné au fil du temps. Il ne fait aucun doute qu'on obtient beaucoup de succès auprès des jeunes délinquants non violents qui en sont à une première infraction. Au moment où nous nous parlons, je mène un projet de recherche, dans le cadre duquel j'ai l'occasion de rencontrer les responsables pour les conseils communautaires de l'Ontario, et le taux de réussite est bon.

Going back to my original statement, I am looking at this through a victim's lens because we have fought long and so hard for victims of crime to have some consideration within the law. As I said, youth victims, in particular, need that consideration. They are so impacted within their community, schools and so forth that, if there is to be confidence in the system, or any sort of reparation, consideration must be there. My concern with the bill and its complexity is that there are many areas for potential disservice to victims.

For example, there is one mention in the bill that is of particular concern: the absence of bail condition, restricting offender attendance at school of victim and witnesses. This is a bill that deals with minutia, and yet, a full 63 per cent of victims of youth violent crime are under the age of 18 and almost all of those are acquaintances of the victims. We find that there is a phenomenon of forcing the victim to endure the continued close and unsupervised presence of the attacker within the schools. This issue is not addressed in the bill.

Senator Beaudoin: Does the bill respond adequately to the International Convention on the Rights of the Child?

Ms deVilliers: That depends on your definition of the "rights of children." I must say that usually the law is biased very strongly toward the rights of the young offender. We must ensure that it responds adequately to the rights of the young victim because they are included in parts of the bill.

I am asking you to draft this complex bill carefully. Let us consider all these issues, close the loopholes and address these problems. Then we will have a good bill. At the moment, important areas have either been left out or are inadequately addressed. That is my concern, not the complexity, per se.

Mr. Muise: I try to consider the bill in a practical way. As a front line police officer, that is what I must do. Concerning statement taking, section 56 of the Young Offenders Act, I was reading the testimony of witnesses who have appeared before the committee and I smiled because someone from the Canadian Association of Chiefs of Police and someone from the Canadian Police Association, CPA, talked about the seven-page waiver form that was written by the Street Crime Unit. We created that form many years ago because at court we were trying to get statements put before judges under section 56 of the Youth Offenders Act, and we were failing miserably. We could not get them in. We wrote that thinking that we could get all the right answers to the questions we asked in this seven-page document because we were a specialized unit and we were able to fight and go four hours overtime. You may laugh, but getting stuff done within a ten-hour shift is hugely important in these times when there are only so many dollars in the jar. My concern with Bill C-7, in the statement taking section, is that perhaps the seven-page document will grow to ten pages. It has not become any easier to take a statement from

Pour en revenir à ce que j'ai dit au début, j'examine la question du point de vue de la victime parce nous nous sommes battus pendant longtemps et avec acharnement pour que la loi tienne compte des victimes. Comme je l'ai indiqué, les jeunes victimes en particulier ont besoin d'une telle attention. Compte tenu des impacts qu'elles subissent dans la collectivité, à l'école et ailleurs, on doit tenir compte de leurs besoins pour qu'elles aient confiance dans le système ou bénéficient d'une forme ou d'une autre de redressement. Ce qui m'inquiète dans ce projet de loi complexe, c'est que de nombreuses dispositions risquent de porter préjudice aux victimes.

À titre d'exemple, il y a un aspect du projet de loi qui me préoccupe tout particulièrement: l'absence de conditions assorties au cautionnement, lesquelles auraient pour effet d'empêcher le délinquant de fréquenter l'école de la victime et des témoins. On a ici affaire à un projet de loi très détaillé. Pourtant, pas moins de 63 p. 100 des victimes d'actes violents commis par des jeunes sont âgés de moins de 18 ans, et il s'agit dans presque tous les cas de personnes que les victimes connaissent. Nous sommes d'avis qu'il n'est pas raisonnable d'obliger les victimes à supporter en permanence la proche présence de l'agresseur dans les écoles, sans supervision. Le projet de loi est muet sur cette question.

Le sénateur Beaudoin: Le projet de loi respecte-t-il adéquatement la Convention relative aux droits de l'enfant?

Mme deVilliers: Tout dépend de votre définition de «droits de l'enfant». Je dois avouer que le droit entretient généralement un préjugé très favorable envers les droits du jeune délinquant. Nous devons assurer le respect adéquat des droits de la jeune victime parce que ces droits sont inclus dans certaines dispositions du projet de loi.

Ce que je vous demande, c'est de rédiger avec soin ce projet de loi complexe. Examinons tous les enjeux, corrigeons les lacunes et répondons aux problèmes. Nous aurons alors affaire à un projet de loi valable. Pour le moment, des aspects importants ont été omis ou traités de façon inadéquate. C'est cet aspect qui me préoccupe, et non la complexité en soi.

M. Muise: J'essaie d'envisager le projet de loi d'un point de vue pratique. À titre de policier travaillant sur le terrain, c'est ce que je dois faire. En ce qui concerne l'obtention de déclarations, soit l'article 56 de la Loi sur les jeunes contrevenants, j'ai souri en lisant le témoignage des témoins qui ont comparu devant le comité parce qu'un représentant de l'Association canadienne des chefs de police et un de l'Association canadienne des policiers (ACP) ont fait allusion à la renonciation de sept pages préparée par l'unité des crimes de la rue. Nous avons établi ce formulaire il y a des années parce que, à l'époque, nous tentions de faire admettre par les tribunaux des déclarations obtenues aux termes de l'article 56 de la Loi sur les jeunes contrevenants et échouions misérablement. Nous n'arrivions pas à les faire admettre. Nous avons préparé le document en pensant que nous pourrions obtenir les bonnes réponses aux questions posées dans le document de sept pages parce que nous constituions une unité spécialisée et étions en mesure de nous battre et de faire quatre heures de travail supplémentaire. Vous allez peut-être rire, mais, en ces temps où les budgets sont limités, il est très important d'effectuer ce genre

a young offender. From a complication point of view, it is similar but different.

On the subject of information sharing, I read the presentations by the school board folks. The one time that I have been consulted in an appropriate way was before the legislative changes to the YOA in 1996, in terms of information sharing. The Department of Justice got it pretty much right in terms of allowing more information sharing. The department spoke about how it wanted a "shall," and if it was a "shall" rather than a "may," it was prepared to accept the legislation. I do not altogether agree with the department, but I would say that rather than this horribly complicated thing, we should simply provide the resources to those of us who are in the field doing the job.

Senator Beaudoin spoke about how these things might be able to be solved at the local level. If we had the resources to do that and if the right kinds of things in terms of training could be done, the school boards would be getting information. I can tell you that at the Street Crime Unit, every single principal in charge of every single school with which we were connected knew every single bail condition and every single probation order and every other order that related to the school. We had a partnership and there was information sharing.

This is big picture. The complexity does not help us. It bureaucratizes what we already do very well. Give us tools, more bodies and the money. That is what we need. We do not need an "overbureaucratization" of conferencing and mediation and resolution.

Senator Joyal: Mr. Tascona, I understand that last week the Ontario government issued its decision about using clause 61 to reduce the age from 16 to 14. Could you confirm that for us? A two-page document was circulated. Perhaps Mr. Muise has seen it. It gave the position of the Ontario government on the use of clause 61, which says:

61. The lieutenant governor in council of a province may by order fix an age greater than fourteen years but not more than sixteen years for the purpose of the application of the provisions of this Act relating to presumptive offences.

Mr. Tascona: I would have to check that. I am not aware of that.

Senator Joyal: Mr. Tilson, you made an interesting presentation about costs. We have been wrestling with that as well. The witnesses that we have heard have evaluated the efficiency of the objectives of the bill on two grounds. The first is the buying in, or general acceptance, by the province on the objectives of the bill, and the second is the money that should be flowing for implementation.

de travail à l'intérieur d'un quart de dix heures. Ce qui m'inquiète à propos du projet de loi C-7, c'est que la disposition relative à l'obtention des déclarations fera en sorte que le document de sept pages devra désormais en compter dix. Il n'est pas du tout plus facile d'obtenir la déclaration d'un jeune délinquant. Du point de vue de la complexité, la procédure est à la fois similaire et différente.

En ce qui concerne le partage d'information, j'ai lu les exposés présentés par les représentants des conseils scolaires. La seule fois que j'ai été adéquatement consulté remonte, en ce qui a trait au partage d'informations, à avant les modifications apportées à la Loi sur les jeunes contrevenants en 1996. Le ministère de la Justice a fait ce qu'il fallait. Il a fait part de sa volonté de voir utiliser le mot «devoir»; si on retenait le mot «devoir» plutôt que le mot «pouvoir», il était disposé à accepter les dispositions législatives. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec le ministère, mais je dirais que, au lieu d'apporter ce document horriblement complexe, on devrait plutôt fournir des ressources à ceux d'entre nous qui faisons le travail sur le terrain.

Le sénateur Beaudoin a fait allusion au moyen que nous pourrions prendre pour régler ces problèmes au niveau local. Si on nous donnait les ressources nécessaires et qu'on assurait aux intéressés la formation voulue, les conseils scolaires obtiendraient de l'information. Ce que je peux vous dire, c'est que, à l'unité des crimes de la rue, tout responsable chargé d'une école donnée à laquelle nous étions liés était au courant de toutes les conditions assorties aux cautionnements, de toutes les ordonnances de probation et de toutes les ordonnances se rapportant à l'école. Nous avons établi un partenariat, et l'information était partagée.

Voilà le portrait d'ensemble. La complexité ne nous facilite pas la tâche. Elle a pour effet de bureaucratiser ce que nous faisons déjà très bien. Donnez-nous des outils, plus de ressources humaines et financières. Voilà ce dont nous avons besoin. Nous n'avons pas besoin de la bureaucratisation à outrance de méthodes comme la conciliation, la médiation et le règlement de différends.

Le sénateur Joyal: Monsieur Tascona, je crois comprendre que, la semaine dernière, le gouvernement de l'Ontario a rendu sa décision au sujet de l'utilisation de l'article 61 pour ramener l'âge de 16 à 14 ans. Êtes-vous en mesure de le confirmer? On a fait circuler un document de deux pages. Peut-être M. Muise l'a-t-il vu. On y présente la position du gouvernement de l'Ontario sur l'utilisation de l'article 61, qui se lit comme suit:

61. Le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province peut, par décret, fixer un âge de plus de quatorze ans mais d'au plus seize ans pour l'application des dispositions de la présente loi relatives aux infractions désignées.

M. Tascona: Je vais devoir vérifier. Je ne suis pas au courant.

Le sénateur Joyal: Monsieur Tilson, vous avez présenté un exposé intéressant au sujet des coûts. C'est un problème avec lequel nous nous débattons nous aussi. Les témoins que nous avons entendus ont jugé l'efficacité des objectifs du projet de loi sous deux aspects. Le premier concerne la mesure dans laquelle la province acceptera les objectifs en question; le deuxième touche l'argent qui devrait être versé au chapitre de la mise en oeuvre.

We have been told that there was an additional envelope of \$250 million, of which two years were already covered. In other words, that additional amount of money would have been already distributed among provinces on the basis of two years. That means that there are still three years to go.

I would like, if possible, to get from you the Ontario share on the basis of the last two years, and what the three further years would represent in terms of your budget and the costs that you have determined for implementing this bill.

Mr. Tilson: I cannot tell you that. I do not want to mislead you, but I seem to recall that the figure given was \$270 million across the country for three years. That is not the point. That amount is across the country. On your question, specifically what is Ontario's share of that, I do not know. We can try to get that for you.

I simply emphasize what I said in my prepared presentation. Just on the type of proposed sentencing options, considering the myriad of them, with the current stretched resources, I do not know if this can be done. That is something that you must consider. Resources are stretched to the bone now. Perhaps you do not accept the fact that it will cost more for every part of the system, whether it be judges, Crown attorneys, police and on down, and then there is the sentencing part and where we go from there. Every player says the money is not there.

The federal government must provide substantial funding. This funding that you are speaking about, if I understand your comment, is one-time funding. That is it. After that we will be back to 25 cents on the dollar.

I do not know the answer. Frankly, we must ask, once we get back into the routine of 25 cents on the dollar, if that will be enough. It sounds like you have heard, extensively, more witnesses than I have, but I expect that you have heard the same type of comments. That is not there.

Senator Joyal: If you can provide us with additional information, we would certainly appreciate it.

Mr. Tilson: I will do my best, sir.

Senator Joyal: This is an issue that we have been examining carefully.

Mr. Tilson: I will do my best to provide that.

Mr. Newark: If I may add one thing about cost, the relevance in practice is that if something is too long and involves too much cost, there is a disincentive to use it. For example, on transfer hearings, whether you accept our analysis and suggestion that they are biased or they are not as efficient as they otherwise could be, if we are right about the net effect B that they will take longer because we have expanded the right of preliminary inquiries and that the criteria by which judgments will be made and all of these kinds of hearings — that means it will be dramatically more

Nous apprenons qu'il y aura une autre enveloppe de 250 millions de dollars, pour laquelle deux années sont déjà prises en considération. Autrement dit, cette somme d'argent supplémentaire aura déjà été répartie par la province en fonction d'une période de deux ans. Cela veut dire qu'il reste encore trois années à prévoir.

J'aimerais que vous nous disiez, si cela est possible, ce que représente la part de l'Ontario pour la période de deux ans en question, puis ce que représenteraient les trois années à prévoir en ce qui concerne votre budget et les coûts qu'il faudra engager, selon vos calculs, pour la mise en oeuvre de ce projet de loi.

M. Tilson: Je ne saurais vous dire cela. Je ne veux pas vous induire en erreur, mais il me semble que quelqu'un m'a parlé de 270 millions de dollars, dans l'ensemble du pays, pour trois ans. Là n'est pas la question. La somme prévue est pour l'ensemble du pays. Quant à votre question — que représente la part de l'Ontario? — je ne le sais pas. Nous pouvons essayer de trouver ce chiffre pour vous.

J'insiste simplement sur ce que j'ai dit durant mon exposé préparé. Si on ne fait que tenir compte des options proposées pour ce qui est de la détermination de la peine, de la myriade d'options dont il est question, compte tenu des ressources limitées à notre disposition, je ne sais pas si cela peut se faire. Voilà une question dont il faut tenir compte. Les ressources sont déjà utilisées au maximum. Vous n'admettez peut-être pas que les coûts vont augmenter pour tous les éléments du système, qu'il s'agisse des juges, des procureurs de la Couronne, de la police et ainsi de suite, puis il y a la détermination de la peine et le chemin à emprunter à cet égard. Tout le monde dit que les fonds manquent.

Le gouvernement fédéral doit prévoir un financement substantiel. Le financement dont vous parlez, si je saisis bien ce que vous avez dit, est ponctuel. Ça s'arrête là. Ensuite, nous revenons aux 25 cents sur le dollar.

Je ne peux répondre à la question. Pour une fois, nous devons nous demander: une fois revenu aux 25 cents sur le dollar, cela sera-t-il suffisant? Il semble que vous ayez entendu, en long et large, un plus grand nombre de témoins que moi, mais je présume que les autres ont formulé des observations du même genre. L'argent manque.

Le sénateur Joyal: Si vous pouviez nous donner des renseignements complémentaires, nous apprécierions certes cela.

M. Tilson: Je ferai de mon mieux, sénateur.

Le sénateur Joyal: C'est une question que nous sommes en train d'étudier soigneusement.

M. Tilson: Je ferai de mon mieux pour vous donner cela.

M. Newark: Puis-je ajouter une chose à propos des coûts? Concrètement, si c'est trop long et que les coûts sont trop élevés, les gens sont dissuadés d'agir. Par exemple, dans le cas des audiences de renvoi, que vous acceptiez ou non notre analyse et notre raisonnement — elles sont biaisées, elles ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être —, aussi nous avons raison de dire qu'elles vont prendre plus de temps parce que nous avons élargi le droit d'instruction préliminaire et que les critères sur lesquels reposeront les jugements pour toutes ces formes

expensive to actually use these most serious provisions. Mr. Muise is currently a police officer and I am a former prosecutor. I assure you it means we will not use them. We will consider the cost involved. You must keep that in mind because that is what is put forward as the answer to the serious crime. If it is too expensive to use, it is illusory. That is the killer about costs. It is not just dollars, but also the effect on overall integrity and confidence if we do not use the stuff because it is too expensive.

Senator Joyal: I expect that you will be able to provide us with additional information. The point you raise is valid.

For my next question, I would refer to page 5 of Mr. Newark's brief. My colleagues, especially Senator Grafstein from Toronto, have previously raised this subject. I would like to read the first part of the second paragraph that refers specifically to the constitutionality of the bill in relation to section 15 of the Charter.

I quote:

Additionally, while the SCC ... has refused to find a s. 15 equality rights Charter breach where a province did not implement an alternative measures program, the fact that C-7 will permit a province to apply different rules of *applicability* is almost certainly relevant to a determination of whether the legislation is constitutional.

This issue has been raised by Senator Grafstein with other witnesses. As you know, it is part of the third question that has been raised by the Quebec government, in its reference to the Quebec Court of Appeal.

I do not know whether you have additional arguments sustaining that, but we have heard testimony from a group from Quebec representing alternative measures. One of the witnesses argued with a certain list of references from the previous Supreme Court decision. We remember that one of the decisions of the court reserved the issue of age as a factor to be considered when there are different initiatives taken from various provinces. Clause 61 deals with differences of age, which would confirm the point that you make. Any kind of additional information would be beneficial.

Mr. Newark: I have a very limited constitutional law library in my house where I was writing this, although that is why I wanted to go to law school originally. What jumps out about this, of course, is that you are not dealing just with an option of something, the way you can deal with someone. It is a fundamental eligibility that the mechanisms of the act will apply differently. That, to my knowledge, which is not extensive, will trigger a different analysis of section 15 and its applicability. I suspect that is what will be unique about it because, literally, it will be that, depending on which side of the river you live, you will either have this bill apply to you in one way or a different way. I think that is new. Whether it is unconstitutional, others more learned than I will determine. It is certainly new.

d'audiences... cela veut dire qu'il sera beaucoup plus coûteux d'invoquer les dispositions dans les cas les plus graves. M. Muise est policier, et j'ai déjà été avocat. Je vous l'assure: cela veut dire qu'elles ne serviront pas. Nous allons envisager les coûts en jeu. Vous devez vous rappeler ce fait, car c'est cette solution qui est proposée dans le cas des crimes graves. Si c'est trop coûteux, c'est illusoire. La question des coûts: c'est ce qui nous tue. Ce n'est pas seulement la somme d'argent prévue, mais c'est aussi l'effet sur l'intégrité et la confiance dans l'ensemble — si nous ne nous servons pas de cette option parce qu'elle est trop coûteuse.

Le sénateur Joyal: Je présume que vous allez pouvoir nous donner des renseignements complémentaires. La question que vous soulevez est légitime.

Pour ma prochaine question, je vous renvoie à la page 5 du mémoire de M. Newark. Mes collègues, et particulièrement le sénateur Grafstein, de Toronto, ont déjà soulevé la question. J'aimerais lire la première partie du deuxième paragraphe, qui porte précisément sur la constitutionnalité du projet de loi en ce qui concerne l'article 15 de la Charte.

Je cite:

[Traduction] En outre, la Cour suprême du Canada a refusé d'assimiler à une violation des droits à l'égalité prévus à l'article 15 de la Charte le fait pour une province de ne pas mettre en place un programme de mesures de rechange, mais le fait que le projet de loi C-7 permette à une province d'appliquer des règles d'applicabilité différentes est presque à coup sûr un élément dont il faut tenir compte pour déterminer si le texte de loi est constitutionnel.

Le sénateur Grafstein a soulevé la question auprès d'autres témoins. Comme vous le savez, cela fait partie de la troisième question soulevée par le gouvernement du Québec dans son renvoi à la Cour d'appel du Québec.

Je ne sais pas si vous disposez d'autres arguments pour faire valoir ce que vous dites, mais nous avons entendu un groupe du Québec qui préconise des mesures de rechange. Un des témoins s'est défendu en employant une certaine liste de références provenant de la décision précédente de la Cour suprême. Rappelons-nous que selon l'une des décisions de la cour, l'âge est un facteur dont il faut tenir compte lorsque des mesures différentes sont adoptées par diverses provinces. L'article 61 traite des différences d'âge, ce qui confirmerait votre raisonnement. Tout renseignement complémentaire nous serait utile.

M. Newark: Je ne disposais que d'un nombre très limité d'ouvrages de droit constitutionnel chez moi au moment où j'ai rédigé mon mémoire, même si c'est un peu pour cela que je souhaitais, au départ, faire mon droit. Ce qui ressort clairement de cela, bien sûr, c'est qu'il ne s'agit pas seulement de composer avec une option possible, comme on composerait avec quelqu'un. Les mécanismes de la loi déboucheront sur une application différente des conditions fondamentales d'admissibilité. Au meilleur de ma connaissance, qui n'est pas immense, cela va déboucher sur une analyse différente de l'article 15 et de son application. Je soupçonne que c'est cela qui sera unique, car le projet de loi s'appliquera à vous de telle ou telle façon suivant, littéralement, que vous habitez d'un côté de la rivière ou

Senator Joyal: Mr. Tilson, would you consider it appropriate for you to ask for the status of intervenor in the Quebec Court of Appeal to support that view?

Mr. Tilson: The attorney will be here tomorrow, and I think he will give as vague an answer as I will give today. It is under consideration. To say now what we are prepared to do, I cannot tell you.

Senator Joyal: Of course, I do not have to stress that the decision would be positive in terms of its unconstitutionality that would apply across Canada.

Mr. Wamback, I read an interview that you gave to the Edmonton *Sun* on September 10 in preparing for the understanding of this bill, which is complex.

I have listened carefully to what you and Ms. deVilliers have to say about the involvement of the victims. I share your opinion that it works both ways. It might be positive for a young offender to try to seek repentance with the victims. I think part of the process of rehabilitation is to realize the damage and the consequences of his or her gesture. At the same time, I share your views totally. It can be very traumatizing for a victim and, as you said, sometimes psychologically more than anything else.

I have seen in your brief some specific elements of that. If there are any priorities that you would have to take in terms of improving this bill with respect to rights of the victim, which ones would they be?

Mr. Wamback: It will take a long time for me to explain my position about where I think improvements can be made. I am an engineer by profession. My beliefs are deeply rooted in my training, in my education. When I am presented with a design that is flawed, that I know will not work or will create more problems than it will solve, my advice is always not to try to manipulate, change or rework what is already flawed, but to start again and do it right the first time.

In terms of victims' participation with their aggressors, it is a different scenario to bring together a victim and his or her aggressor in cases of extremely violent crime due, specifically, to psychological trauma as well as physical trauma. I am talking about a victim who has survived a violent attack in the specific case of my son and about other young men we have met in the past two years.

My wife and I are doing the work that we have done in this country, travelling and speaking to people, of our own volition. We are not funded or supported by any organization, philosophical, political or otherwise. We receive no money from anyone. We do it because it is right and we do it because we believe that solutions, although it is a very complicated problem, are not that difficult. It takes political will to do the right thing. In

de l'autre. C'est ce qui est nouveau selon moi. Est-ce anticonstitutionnel? Des commentateurs plus savants que moi sauront vous le dire. C'est certainement nouveau.

Le sénateur Joyal: Monsieur Tilson, croyez-vous qu'il conviendrait que vous demandiez d'obtenir le statut d'intervenant à la Cour d'appel du Québec pour aller y défendre ce point de vue?

M. Tilson: L'avocat sera ici demain, et je crois qu'il va donner une réponse aussi vague que celle que je vous donnerais aujourd'hui. C'est une possibilité qui est envisagée. Je ne saurais vous dire aujourd'hui ce que nous sommes prêts à faire.

Le sénateur Joyal: Bien entendu, je n'ai pas à insister sur le fait que la décision serait positive en ce qui concerne le caractère anticonstitutionnel de la loi qui s'appliquerait dans tout le Canada.

M. Wamback, j'ai lu dans l'édition du 10 septembre du *Sun* d'Edmonton un entretien que vous avez accordé pour expliquer ce projet de loi, qui est complexe.

J'ai écouté soigneusement ce que vous et Mme. deVilliers avez à dire à propos du rôle des victimes. Je suis d'accord avec vous: cela se joue dans les deux sens. Il peut être bon pour un jeune contrevenant de chercher à exprimer ses regrets aux victimes. À mon avis, une partie du processus de réadaptation consiste à prendre conscience des dommages et des conséquences de ses actes. En même temps, je suis tout à fait d'accord avec vous. Cela peut être très traumatisant pour la victime et, comme vous l'avez dit, sur le plan psychologique plus que toute autre chose, parfois.

J'ai vu dans votre mémoire certains éléments précis à cet égard. Si vous pouviez établir des priorités pour ce qui est d'améliorer le projet de loi en ce qui concerne les droits de la victime, quelles seraient-elles?

M. Wamback: Il me faudra beaucoup de temps pour expliquer ma position en ce qui concerne les améliorations qui, selon moi, devraient être apportées. Je suis ingénieur de profession. Mes convictions sont enracinées profondément dans ma formation, dans mon éducation. Quand on me présente un plan qui comporte des lacunes, une idée dont je sais qu'elle ne fonctionnera pas ou qu'elle va créer plus de problèmes qu'elle permet d'en résoudre, mon conseil est toujours le même: n'essayez pas de manipuler, de modifier, de retravailler ce qui est déjà déficient. Recommencez et faites les choses correctement dès le départ.

Quant à la participation conjointe des victimes et de leurs agresseurs à un programme quelconque, le scénario n'est plus le même lorsqu'on décide de réunir une victime et son agresseur dans le cas d'un crime extrêmement violent compte tenu, particulièrement, du traumatisme psychologique aussi bien que des dommages physiques. Je parle d'une victime qui a survécu à une agression violente dans le cas particulier de mon fils et des autres jeunes hommes que nous avons rencontrés depuis deux ans.

Ma femme et moi faisons le travail que nous faisons au Canada, en voyageant et en nous adressant aux gens, de notre propre gré. Nous ne comptons sur les fonds ou l'appui d'aucune organisation — philosophique, politique ou autre. Nous ne recevons aucune somme d'argent de quiconque. Nous faisons cela parce que nous estimons que c'est la chose à faire et nous le faisons parce que nous croyons que les solutions, même dans le cas d'un problème

our opinion, the right thing is to treat violent criminals in accordance with the Criminal Code that already exists in Canada and to treat non-violent criminals, young men and women who make foolish mistakes, outside of the judicial system. We are not trying to make things tough. We are trying to do the right thing to protect society from violent and repeat offenders. There are young people who, at the tender age of 12, would terrify you. This system is not designed to deal with those people.

Ms deVilliers: Let me say two things. First, I believe there must be consistency. We must examine all the areas that deal with victims and ensure that they are consistent throughout. Second, we spoke about extrajudicial measures. This would seem to be the perfect place, if we consider the principles of restorative justice and so on, for victim-offender reparation, where, I might add and emphasize, the victim so wishes.

Yet, in clauses 4 and 5, there is no mention of the victim. It seems that it is inconsistently addressed. One might say that it appears at the beginning in the principles. However, this is the one place that you think there would be some mention of victim participation.

What bothers me most, and Mr. Newark spoke to it — I was also involved in the Wray Budreo deliberations and the agonizing about the fact that you have to prove harm — that children have to prove harm basically, particularly in serious violent offences. What probably stands out in my mind as the most retrogressive step in this whole thing is that one could ignore that principle and show that the victim now has to prove in court that there has been harm. We established in 1996 that it must be accepted that there will be serious psychological harm, and that you do not have to show the wound. That I find extremely difficult. We have a number of others and we have listed them.

Of paramount concern to me and to the Office for Victims of Crime, is that the bill needs serious, honest, step-by-step analysis to determine where victims have been included and what the results of that might be because there may be some extremely detrimental results. We have named instances. In other cases victims are conspicuous by their absence, whereas they should really be included. I feel that this clause has not been properly thought out.

The Chairman: Ms deVilliers, paragraph 5(d) says:

(d) provide an opportunity for victims to participate in decisions related to the measures selected and to receive reparation; and

Senator Beaudoin: Paragraph 5(b) is also pertinent.

Ms deVilliers: I will make a correction, I was referring to clause 4, under "Principles and Objectives."

très compliqué, ne sont pas si difficiles. Il faut avoir la volonté politique de faire ce qu'il faut faire. À mon avis, ce qu'il faut faire, c'est de traiter les criminels violents conformément au Code criminel qui existe déjà au Canada et traiter les criminels non violents, les jeunes hommes et les jeunes femmes qui font des bêtises, en dehors du système judiciaire. Nous n'essayons pas de rendre les choses plus ardues. Nous essayons de faire ce qu'il faut faire pour protéger la société contre les criminels violents et les récidivistes. Il y a des jeunes qui, même à l'âge de 12 ans, vous glaceraient le sang. Le système n'est pas conçu pour de tels cas.

Mme deVilliers: Permettez-moi de dire deux choses. Je crois qu'il doit y avoir une certaine uniformité. Nous devons examiner toutes les questions qui touchent aux victimes et nous assurer qu'il y a une uniformité. Ensuite, nous avons parlé de mesures extrajudiciaires. Cela semblerait être le champ d'action idéal, si nous tenons compte des principes de la justice réparatrice et ainsi de suite, de la réparation par le contrevenant de l'acte commis auprès de la victime, dans la mesure où — j'ajouterais cela et j'insisterais là-dessus — la victime le souhaite.

Néanmoins, la victime n'est nullement mentionnée aux articles 4 et 5. Il semble qu'il y ait un manque d'uniformité. On pourrait faire valoir que cela est dit au début des principes. Toutefois, voilà l'endroit où on s'attendrait à voir mentionner la notion de participation de la victime.

Ce qui me dérange le plus, et M. Newark en a parlé — j'ai également participé aux délibérations concernant Wray Budreo et j'ai agonisé à propos du fait qu'il faut prouver qu'il y a un dommage — que les enfants doivent, essentiellement, prouver qu'il y a eu un dommage, particulièrement dans le cas d'infractions violentes et graves. Ce qui constitue probablement à mes yeux la mesure la plus régressive dans tout cela, c'est que l'on pourrait faire fi de ce principe et montrer que la victime doit maintenant prouver devant le tribunal qu'il y a bel et bien eu un préjudice. Nous avons établi en 1996 qu'il faut accepter qu'il y aura un grave dommage moral et que l'on n'a pas à montrer la blessure. J'ai énormément de difficulté avec cela. Nous voyons plusieurs autres problèmes, et nous les avons énumérés.

Ce qui est d'une importance capitale de mon point de vue et de celui du bureau pour les victimes d'actes criminels, c'est que le projet de loi doit faire l'objet d'une analyse rigoureuse et honnête, article par article, et dont le but consisterait à déterminer où les victimes ont été prises en considération et quels seraient les résultats de la démarche, car il pourrait y avoir des résultats extrêmement néfastes. Nous avons donné quelques exemples. Dans d'autres cas, les victimes brillent par leur absence, alors qu'elles devraient vraiment être présentes. À mon avis, cet article n'a pas fait l'objet d'une mûre réflexion.

La présidente: Madame deVilliers, l'alinéa 5d) se lit comme suit:

d) l'inciter à reconnaître et à réparer les dommages causés à la victime et à la collectivité;

Le sénateur Beaudoin: L'alinéa 5b) est également pertinent.

Mme deVilliers: Je ferai une correction. Je faisais allusion à l'article 4, sous la rubrique «Principes et objectifs».

Mr. Newark: Victims are also excluded from decisions in relation to any of the diversion decisions. They are excluded from the youth justice committees, except insofar as they participate in the context of offender reconciliation. The rights in relation to pre-screening programs will, I assure you, be very different. As to whether or not they have the capacity, I do not happen to agree with the decision not to lay charges. The historical ability of, "If I do not agree, I will lay a private information," is not included in the bill.

There is a long list of items that we have provided. I would suggest you examine that list and ask questions in that context. There certainly are some spots where victims are included. My suggestion is that those areas are functionally not very important and they are missing two big areas: The retrogressive steps and the principles.

One place where we did offer an alternative is in a statement of principles for the bill that we think is fuller and more balanced. That is in the brief.

Senator Joyal: Mr. Muise, you mention in your statement that you were part of the consultation of the department in 1996. If you were part of the consultation, do you find in this bill some reflection of what you proposed, taking into account your experience in the field as an officer dealing with young offenders generally?

Mr. Muise: What I was referring to was in reference to the specific clause about information sharing, where the section was actually enhanced in 1995 or 1996. I was involved informally with people from the Department of Justice. I received a phone call at the last minute saying, "Would you live with this?" Based on the vast improvement from the previous section 38 in the Young Offenders Act, I said, "Sure I could live with it."

In terms of the wide-ranging consultations that have been ongoing for years, I was involved at one meeting in the city where there were 30-odd people in the room and I was the only police officer. I have thick skin, but that was not what I would refer to as a consultation. I left knowing full well that the person in charge did not accept things that I had to say. That was my experience and it was a very negative one. I did not feel that my views were being listened to. I was consulted in two ways, formally and informally. My informal consultation around the information sharing was positive. The formal consultation I found to be negative. That is life.

Senator Fraser: Mr. Tilson, I was struck by your comments about added cost, which I took to refer not only to longer court proceedings, but to the entire elaboration of extrajudicial measures.

I am from Quebec. My province is, by any measure, poorer than your province. Its fiscal capacity is substantially less. Quebec is a "have not" province. Ontario is right up there on the "have" list.

M. Newark: Les victimes sont exclues des décisions touchant la déjudiciarisation. Elles sont exclues des comités de justice pour les jeunes, sauf pour ce qui est de leur participation à la réconciliation avec les contrevenants. Les droits se rapportant aux programmes d'examen préliminaire, permettez-moi de vous le dire, seront très différents. Quant à savoir s'ils ont la capacité, il se trouve que je ne suis pas d'accord avec la décision de ne pas porter d'accusation. La possibilité qui existait par le passé — si je ne suis pas d'accord, je peux opter pour la dénonciation du particulier — ne se trouve pas dans le projet de loi.

Nous avons remis une longue liste de questions. Je vous proposerais d'examiner la liste dont il s'agit et de vous poser des questions dans ce contexte. Il existe certes des cas où les victimes sont incluses. À mon avis, ce sont des cas qui n'ont pas une grande importance sur le plan fonctionnel, et il manque deux cas importants: la marche à suivre pour la rétrocession et les principes.

Il y a un cas où nous avons proposé une option: un énoncé de principe pour le projet de loi qui, à notre avis, est plus complet et mieux équilibré. Vous trouverez cela dans le mémoire.

Le sénateur Joyal: Monsieur Muise, vous avez mentionné que vous avez pris part aux consultations du ministère en 1996. Si vous y avez pris part, trouvez-vous dans ce projet de loi une certaine idée de ce que vous avez proposé, compte tenu de votre expérience dans le domaine comme agent qui a affaire à de jeunes contrevenants, en général?

M. Muise: Je parlais d'un article en particulier portant sur le partage d'information, article qui a, de fait, été amélioré en 1995 ou 1996. J'ai travaillé officieusement avec des gens du ministère de la Justice. J'ai reçu un appel téléphonique à la dernière minute. L'interlocuteur disait: «Accepteriez-vous ceci?» Comme il s'agissait d'une amélioration très nette par rapport à l'article 38 précédent de la Loi sur les jeunes contrevenants, j'ai dit: «Bien sûr, j'accepterais.»

Quant aux vastes consultations qui ont été effectuées pendant des années, j'ai assisté moi-même à une réunion en ville où il y avait une trentaine de personnes, mais où j'étais le seul policier. Je ne suis pas hypersensible, mais ce n'est pas ce que j'aurais qualifié de consultation. Je suis parti en sachant très bien que la personne responsable n'acceptait pas des choses que j'avais à dire. Voilà mon expérience de la situation, expérience très négative. Je n'avais pas l'impression qu'on m'écoutait. J'ai été consulté de deux façons, officiellement et officieusement. La consultation officieuse concernant l'échange de renseignements a été positive. La consultation officielle, je l'ai jugée négative. C'est la vie.

Le sénateur Fraser: Monsieur Tilson, j'ai été frappé par vos observations concernant les coûts supplémentaires de l'exercice, qui, j'imagine, concernent non seulement la prolongation des procès, mais encore l'élaboration des mesures extrajudiciaires dans son ensemble.

Je suis originaire du Québec. Quelle que soit la mesure envisagée, ma province est plus pauvre que la vôtre. Sa capacité financière est nettement moindre. Le Québec est une province «démunie». L'Ontario fait bonne figure parmi les provinces «nantes».

Years before the \$270 million came along, my province made a political choice to establish an elaborate system of alternative measures for children. It did so because that was the right thing to do, in its political judgment. There is never enough money for anything on God's green earth, and those measures could use more money. However, to the extent that the government could possibly do so, it made doing so a priority. That suggests to me that we are talking about provincial political choices.

The Province of Ontario has judged, and I take it from what you say, will continue to judge that this is not the right way to go.

Mr. Tilson: I cannot tell you what the story is in Quebec. You obviously know that. I can only tell you about the people with whom I have spoken, professional and lay people, who are familiar with what goes on in the system.

You are right, there is never enough money, no matter what province you are in, no matter whether you are talking about ten years ago or ten years in the future. I agree with that. Concerning the processes that are being suggested, whether in the court system or the proposed types of sentencing options and what the police are required to do, I do not have any statistics on that because it is crystal ball gazing. I do know that people are saying, "This is what we have now and we are having a tough time doing these things." The Crown attorney, the police and the social worker dealing with the sentencing issues cannot do the things that are to be added.. That is what they are saying.

I cannot believe that is not being said in the Province of Quebec. I cannot believe that the people in Quebec are saying, "We have enough money."

Senator Fraser: The people in Quebec are saying, "We need more money."

Mr. Tilson: Darned right they are.

Senator Fraser: Their concern about the bill consists of a fear that we may be limiting Quebec's capacity to engage in extrajudicial measures.

Mr. Tilson: That is a philosophical difference. I am not familiar with the Quebec reference that has been referred to. However, with the small understanding that I do have, I believe it is a philosophical difference. It is probably different from what the Ontario people are saying. The Ontario people are saying the bill is too weak and the Quebec people are saying it is too soft.

I am talking about the resources. Regardless of which side you take, my comments specifically referred to resources without getting into the political lines that arise in Quebec or Ontario. There are not enough resources.

Senator Fraser: I was talking about how one chooses to use the resources that one has.

Mr. Newark: Mr. Bellehumeur, MP for Berthier—Montcalm, has expressed his concerns about the increased costs as a result of

Des années avant que n'apparaissent les 270 millions de dollars, ma province a fait le choix politique qui consistait à établir un système complexe de mesures de rechange dans le cas des enfants. Elle l'a fait parce que c'était la chose correcte à faire, selon son jugement politique. Il n'y a jamais assez d'argent pour quoi que ce soit chez les humains, et les responsables des mesures en question pourraient certainement bénéficier d'argent supplémentaire. Tout de même, dans la mesure où le gouvernement pouvait le faire, il en a fait une priorité. Cela m'invite à dire qu'il est question ici de choix politiques provinciaux.

La province de l'Ontario a déterminé et — je déduis cela d'après ce que vous dites — continuera de déterminer que ce n'est pas la voie à suivre.

M. Tilson: Je ne peux vous dire ce qu'il en est au Québec. Visiblement, vous le savez. Je peux uniquement parler des gens avec qui je me suis entretenu, des professionnels et des profanes, qui connaissent bien ce qui se passe à l'intérieur du système.

Vous avez raison, il n'y a jamais assez d'argent, quelle que soit la province où on se trouve, que ce soit il y a dix ans ou dans dix ans. Je suis d'accord là-dessus. Quant aux processus qui sont proposés, qu'il s'agisse des tribunaux ou des options proposées sur le plan de la détermination de la peine et de ce que la police est censée faire, je n'ai pas de statistiques, n'ayant pas de boule de cristal. Je sais que les gens disent: «C'est ce que nous avons en ce moment et nous avons de la difficulté sur ce plan.» Le procureur de la Couronne, le policier et le travailleur social qui traitent de questions relatives à la détermination de la peine ne peuvent faire les choses qui doivent être ajoutées. C'est ce qu'ils disent.

Je ne peux croire que ce message n'est pas véhiculé dans la province de Québec. Je ne peux croire que les gens au Québec disent: «Nous avons assez d'argent.»

Le sénateur Fraser: Les gens au Québec disent: «Nous avons besoin de plus d'argent.»

M. Tilson: C'est bien sûr qu'ils le disent.

Le sénateur Fraser: Le souci qu'ils ont en rapport avec le projet de loi, c'est la crainte que celui-ci ne limite la capacité qu'a le Québec de recourir à des mesures extrajudiciaires.

M. Tilson: C'est là une différence philosophique. Je ne connais pas bien le renvoi du Québec dont on a parlé. Tout de même, étant donné le peu que je connais, je crois qu'il s'agit là d'une différence philosophique. C'est probablement différent de ce que disent les gens en Ontario. Les gens en Ontario disent que le projet de loi est trop faible, et les gens au Québec disent qu'il ne va pas assez loin.

Je parle des ressources. Quel que soit le camp dans lequel vous vous trouvez, mes observations portent sur les ressources, sans toucher aux idées politiques du Québec ou de l'Ontario. Les ressources sont insuffisantes.

Le sénateur Fraser: Je parlais de la façon dont on choisit d'employer les ressources à sa disposition.

M. Newark: Monsieur Bellehumeur, député de Berthier—Montcalm, a exprimé ses réserves quant au coût accru que ferait

this bill that specifically expand the potential for people to make preliminary inquiry applications. More preliminaries can occur.

Senator Fraser: The witnesses before us did not raise that issue.

Mr. Newark: Mr. Bellehumeur raised that issue in the House of Commons about the expanded costs arising from that directly.

Senator Cools: Clause 25(10) relates to recovery of costs of counsel. To the extent that there are Ontario members before us, I should like to know why members or the Government of Ontario would possibly want a clause like this. Essentially the clause says that:

(10) Nothing in the act prevents the lieutenant governor in council from establishing a program to authorize the recovery of the costs of a young person's counsel from the young person or the parents of the young person.

Why would the government of Ontario or members of the provincial Parliament of Ontario want such a clause? Perhaps nobody told you gentlemen that this clause was there.

Mr. Tilson: I will let Mr. Newark answer that question.

Mr. Newark: As you know, this is a bill passed by other than the Government of Ontario. I suspect it would be quite different if it were the Government of Ontario passing it.

My understanding from anecdotal discussions is that there are circumstances where there may be people, amply able to afford to pay for counsel for their kids, who are able to avail themselves of the provision of publicly funded counsel. I have been there for three years, but I have never heard anyone say that the Ontario government wanted to get everyone to pay for all his or her own counsel. My knowledge is confined to that small area.

Senator Cools: It says that nothing prevents it. If nothing prevents it, why is there a statutory provision saying nothing prevents it? If nothing prevents it, then nothing prevents it. There is no need to say in law that nothing prevents it.

Mr. Tascona: To consider it as it reads, it is obvious from the reading what it says. This permits the province, through its lieutenant governor or his or her delegate, to do such things. It provides an option to deal with that. Whether the lieutenant governor puts that in place, it is basically a tool that the province is allowed to use. That speaks for itself. Whether it will be used is unknown. It is not just for the Province of Ontario; it is for the entire country.

Senator Cools: It is not. It does not allow the provinces to do that at all. It is not an enabling provision. This bill is thick, heavy

engager ce projet de loi, qui fait s'accroître la possibilité que les gens demandent une enquête préliminaire. Le nombre d'enquêtes préliminaires peut s'accroître.

Le sénateur Fraser: Les témoins que nous avons accueillis n'ont pas soulevé la question.

M. Newark: M. Bellehumeur a soulevé à la Chambre des communes la question des coûts accrus découlant directement de cette situation.

Le sénateur Cools: Le paragraphe 25(10) traite du recouvrement des coûts du recours à un avocat. Dans la mesure où il y a des députés ontariens ici présents, j'aimerais savoir pourquoi les députés ou le gouvernement de l'Ontario voudraient d'un article comme celui-là. Essentiellement, l'article se lit comme suit:

(10) La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le lieutenant-gouverneur en conseil d'établir un programme autorisant à recouvrer auprès de l'adolescent ou de ses père et mère le montant des honoraires versés à l'avocat qui le représente.

Pourquoi le gouvernement de l'Ontario ou les députés du Parlement de la province de l'Ontario voudraient-ils d'un tel article? Peut-être que personne ne vous a dit, messieurs, que cet article-là se trouvait dans le projet de loi.

M. Tilson: Je laisse à M. Newark le soin de répondre à cette question.

M. Newark: Comme vous le savez, c'est un projet de loi adopté par un autre gouvernement que celui de l'Ontario. Je soupçonne que ce serait pas mal différent si c'était le gouvernement de l'Ontario qui l'adoptait.

D'après les discussions que j'ai eues avec les gens ici et là, il existe des cas où certaines personnes, qui disposent amplement des moyens nécessaires pour assumer les honoraires d'avocat de leurs enfants, arrivent à se prévaloir des services d'un avocat aux frais du contribuable. Cela fait trois ans que je suis là, mais je n'ai jamais entendu quiconque dire que le gouvernement ontarien souhaitait que tous assument les honoraires de leur avocat. Mes connaissances en la matière se limitent à cette zone circonscrite.

Le sénateur Cools: Il est dit que la loi n'a pas pour effet d'empêcher la province d'agir. Si elle n'a pas pour effet de l'empêcher, alors pourquoi une disposition législative qui dit qu'elle n'a pas cet effet? Si elle ne l'empêche pas, alors rien ne l'empêche. Il n'est pas nécessaire de dire dans le projet de loi que rien ne l'empêche.

M. Tascona: Si nous étudions le texte, le sens qui en découle est évident. Cela permet à la province, par l'entremise de son lieutenant-gouverneur ou de son délégué, d'agir comme tel. C'est une option possible qui est donnée. Que le lieutenant-gouverneur l'applique ou non, c'est un instrument à la disposition de la province. C'est clair et net. Il reste à voir si la possibilité sera exploitée. Ce n'est pas seulement pour la province de l'Ontario; c'est pour le pays dans son ensemble.

Le sénateur Cools: Ça ne l'est pas. Cela ne permet pas du tout aux provinces de faire ça. Ce n'est pas une disposition habilitante.

and cumbersome, and filled with dozens of clauses that could easily be removed and nobody would notice the difference.

Mr. Tascona: Your point is well taken. The clause did not have to be put in there.

Senator Cools: If nothing prevents it, then nothing is needed to say that nothing prevents it.

Mr. Tascona: It is directory. The proposed legislation directs by saying "This is what you could do."

Senator Cools: It is not.

Mr. Tascona: The provinces do not have to.

Senator Cools: It is not an enabling clause at all.

Mr. Tascona: It is a matter of how one interprets it. The language is to say that is not being taken away from the province. It is a very directory bill.

The Chairman: I am curious about the Ontario Crime Control Commission. What is the makeup of this commission? Is it made up of members of Parliament in Ontario, Mr. Tilson or Mr. Tascona?

Mr. Tascona: It is made up of three members of the Province of Ontario. Mr. Wood, from London, is the other member. He is a parliamentary assistant to the Minister of Correctional Services. Mr. Tilson and myself are members. We have a staff and we report to the Premier with respect to different matters of safety and justice.

The Chairman: There are no opposition members on this commission. Is it a one-party commission?

Mr. Tascona: This commission is only made up of members of the government, yes.

The Chairman: Was no one else invited to serve on it?

Mr. Tilson: It is a commission appointed by the Premier of the province.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us. This has been an informative session.

Honourable senators, we have before us the Honourable Gord Mackintosh, Minister of Justice and Attorney General of Manitoba, and Mr. Chris Axworthy, Minister of Justice and Attorney General for Saskatchewan.

The Honourable Gord Mackintosh, Minister of Justice and Attorney General of Manitoba: Mr. Bruce MacFarlane is the Deputy Attorney General and we ask leave of the committee to allow him to sit at the table.

I thank you for the opportunity to make a presentation on the issue of youth justice in Canada.

Manitoba has long held the view, which comes from our particular experience in the west, that this issue is certainly one of most significant concerns facing Canadians today. I want to make one thing clear: The Province of Manitoba is in agreement with a number of provisions of the proposed Youth Criminal Justice Act. For example, we fully endorse the concepts of increased use of

Ce projet de loi est dense et lourd, il est rempli de toutes sortes d'articles que le législateur pourrait facilement supprimer sans que personne ne voie la différence.

M. Tascona: Votre intervention est légitime. Il n'était pas strictement nécessaire d'avoir cet article.

Le sénateur Cools: Si la loi n'empêche pas de le faire, alors il n'est pas nécessaire de mentionner que la loi n'empêche pas.

M. Tascona: C'est indicatif. Le projet de loi indique: voici ce que vous pourriez faire.

Le sénateur Cools: Non.

M. Tascona: Les provinces ne sont pas obligées.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas du tout une disposition habilitante.

M. Tascona: Ça dépend de la façon de l'interpréter. Le libellé vise à dire que cette possibilité n'est pas retirée à la province. C'est un projet de loi très indicatif.

La présidente: Je me pose des questions sur la Commission ontarienne de lutte contre le crime. Quelle est la composition de cette commission? Se compose-t-elle de députés de l'Ontario, monsieur Tilson ou monsieur Tascona?

M. Tascona: Elle se compose de trois députés de la province de l'Ontario. M. Wood, de London, est l'autre. Il est adjoint parlementaire du ministre des Services correctionnels. M. Tilson et moi-même sommes députés aussi. Nous avons un personnel sous notre supervision et nous faisons rapport au premier ministre de diverses questions touchant la sécurité et la justice.

La présidente: Aucun membre de l'opposition ne fait partie de la commission. C'est une commission unipartite?

M. Tascona: La commission ne compte que des députés membres du gouvernement, oui.

La présidente: Personne d'autre n'a été invité à y siéger?

M. Tilson: C'est une commission dont les membres sont désignés par le premier ministre de la province.

La présidente: Merci beaucoup de venir comparaître. La séance a été instructive.

Honorables sénateurs, nous accueillons l'honorable Gord Mackintosh, ministre de la Justice et procureur général du Manitoba, et M. Chris Axworthy, ministre de la Justice et procureur général de la Saskatchewan.

L'honorable Gord Mackintosh, ministre de la Justice et procureur général du Manitoba: M. Bruce MacFarlane est procureur général adjoint. Nous demandons au comité d'autoriser qu'il témoigne en notre compagnie.

Je vous remercie de l'occasion que vous nous offrez de présenter un exposé sur la question de la justice et les jeunes au Canada.

Le Manitoba estime depuis longtemps — et cela lui vient de l'expérience particulière que nous vivons dans l'Ouest — qu'il s'agit certes de l'une des questions les plus importantes auxquelles font face les Canadiens aujourd'hui. Je souhaite qu'une chose soit claire: la province du Manitoba est d'accord avec plusieurs des dispositions du projet de loi sur le système de justice pénale pour

community justice and greater accountability of a young person in accepting responsibility for his or her actions. Of course part and parcel of our respect for community justice and the need to develop community justice is our respect for the role of the victim in the criminal justice process, which we think can be better assured in the community justice model.

Having said that, Manitoba is actively exploring ways to develop community justice in that province. We are concerned that this bill does not go far enough to ensure effective and meaningful response to youth crime that is capable of protecting society.

We have had these discussions in different quarters in Manitoba, and our approach is based in part on an analysis that we should have less reliance on that arbitrary factor of age in considering how the criminal justice should respond to criminal wrongdoing. We think that age, when used to develop a system, is always necessarily arbitrary. There should be increased reliance on individual assessment of both the offence and the background of an offender in assessing how best to deal with a young offender.

We have many concerns with the bill. However, as we have gone through the journey with this legislation, we have come to realize that we must focus on some key messages, and that unfortunately is at the expense of some issues we have with the legislation. We will emphasize a few key areas in order to make a strong point. We will discuss our view on how this can affect public confidence. We want to discuss the complexity in the proceedings and in the drafting. We will talk about the negative impact for victims that we perceive and our view on how offenders under the age of 12 can better be dealt with, and we will speak briefly about management of sentences. My role is to express concerns and provide advice on policy direction, not to provide technical advice on particular sections.

In terms of public confidence issues, in our view, the problems that first led to criticisms of the Young Offenders Act have not been cured by the YCJA, and, in fact, the public will become even more critical of the youth justice system if this bill is brought into force. The bill has been portrayed as providing a more effective balance between more effective accountability through community justice for lesser offences and more meaningful consequences for more serious and most violent offences. That was the characterization presented to Canadians. When we scratch behind that, we find at the serious end, the more violent offence end, we in fact have the opposite of the public pronouncements.

The proposed act provides for maximum youth sentence of three years in cases where an adult could receive a sentence for life. For a crime for which an adult would be liable to less than a life sentence, a youth could be sentenced for up to two years.

les adolescents. Par exemple, nous sommes tout à fait d'accord avec l'idée de recourir davantage aux mesures extrajudiciaires et avec la notion selon laquelle l'adolescent accepte davantage la responsabilité de ses actes. Bien entendu, un élément intégral de notre respect de la justice communautaire et de la nécessité de développement de la justice communautaire tient à notre respect du rôle de la victime dans le processus pénal, qui, à notre avis, serait mieux assuré avec un modèle de justice communautaire.

Cela dit, le Manitoba étudie activement des façons possibles de mettre en place une justice communautaire dans la province. Nous craignons que le projet de loi ne soit pas suffisamment sévère pour constituer une réponse efficace et significative à la criminalité chez les jeunes, qui permettrait de protéger la société.

Nous avons eu ces discussions dans divers milieux au Manitoba, et notre approche repose en partie sur une analyse selon laquelle il faut se fier moins au facteur arbitraire que constitue l'âge afin de déterminer comment la justice pénale doit réagir à un acte criminel. Nous croyons que l'âge, quand il sert à élaborer un système, est forcément arbitraire. Il faudrait se fier davantage à une évaluation individuelle de l'infraction et de la situation du contrevenant pour déterminer la meilleure façon d'agir.

Le projet de loi nous préoccupe sous de nombreux aspects. Tout de même, au fil du temps que nous avons consacré à ce projet de loi, nous avons pris conscience du fait qu'il faut privilégier certains messages clés, malheureusement au détriment de certains problèmes que nous pose le projet de loi. Nous allons insister sur quelques questions clés afin d'échafauder une argumentation solide. Nous allons discuter de la manière dont le projet de loi, selon nous, peut avoir une incidence sur la confiance du public. Nous voulons discuter de la complexité des procédures et du libellé. Nous allons parler des effets négatifs que nous croyons que cela aura sur les victimes et de la manière dont nous croyons qu'il faudrait traiter les contrevenants ayant moins de 12 ans, et nous allons parler brièvement de la gestion des peines. Mon rôle consiste à exprimer des préoccupations et à fournir des conseils propices à l'élaboration des politiques, et non pas à prodiguer des conseils techniques sur des articles particuliers.

Pour ce qui est de la confiance du public, à notre avis, les problèmes qui, au départ, ont nourri les critiques à l'égard de la Loi sur les jeunes contrevenants n'ont pas été réglés dans la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents; de fait, le public sera encore plus sévère envers le système de justice pénale si ce projet de loi entre en vigueur. Le projet de loi est présenté comme représentant un meilleur équilibre entre une responsabilité efficace, passant par la justice communautaire dans le cas des infractions relativement bénignes, et l'adoption de mesures plus sévères dans le cas des infractions plus graves et de la plupart des infractions comportant de la violence. C'est de cette façon qu'il a été présenté aux Canadiens. Si nous fouillons la question un peu, nous constatons que, dans le cas des crimes graves, des infractions avec violence, la situation est à l'opposé de ce qui a été dit en public.

La loi qui est proposée prévoit une peine maximale de trois ans pour l'adolescent dans les cas où un adulte aurait reçu une peine d'emprisonnement à perpétuité. Dans les cas où l'adulte aurait reçu une peine moindre, l'adolescent peut se voir attribuer une

Therefore, the two-year and three-year maximum penalties are the same penalties that currently exist in the Young Offenders Act.

Second, the YCJA further provides that the final one-third of a custody and supervision sentence is to be served in the community, under supervision. The result is that a three-year sentence means two years of custody followed by supervision for one year. The maximum period of custody that can be imposed under the act for these types of offences is therefore actually less than under the Young Offenders Act.

The effect of this change is simple. For a serious offence, such as sexual assault at knife point, the actual custody time available as a maximum sentence is reduced from two years to 16 months. The biggest public criticisms of the YOA are that the sentences the courts can impose are too short and that the youth justice system is far too lenient in dealing with the most serious violent crimes. Custody sentences should be increased for serious violent offenders, not reduced. As a result, the public must be concerned with this new legislation.

The sentencing provisions will undermine confidence in the court system because they do not afford adequate protection to the public from the most dangerous young offenders and they give a misleading impression of the length of the custodial sentence imposed. The point is that with the new legislation the release of many youths will be automatic without regard to whether they have sufficiently progressed in programming within the custodial institution and without regard to the risk they represent to the community on their return. This fact alone is unlikely to inspire confidence in the new act. For many Canadians, this will be the first they will hear of the new operation of our youth justice system. I submit that the indiscriminate and mandatory approach to release will serve to erode confidence of the public in the proposed statute.

There are new provisions that might be available for the retention of youth in custody until the end of sentences, but, in the view of the department, they are far too stringent and will result in few youths being held until the end of their sentences.

Similarly, the ability to go beyond two-thirds of the sentence for selective offences is too restrictive and, as a result, of little effect. An offender convicted of home invasion, for example, will serve, at most, two years in custody. That is the maximum youth sentence available in the YCJA. Practicably, this offender cannot be ordered to serve more custodial time.

peine d'emprisonnement maximale de deux ans. Les peines maximales de deux et de trois ans sont donc les mêmes que celles qui existaient auparavant dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

La Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents prévoit que le dernier tiers d'une peine comportant la garde et la surveillance doit être purgée au sein même de la collectivité, sous surveillance. Ainsi, une peine de trois ans correspond en réalité à deux années de garde, suivies d'une année de liberté sous surveillance. La période de garde maximale qui peut être imposée en application de la loi pour ces genres d'infraction est donc inférieure à ce qui était prévu dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

L'effet de ce changement est simple. Pour une infraction grave, par exemple une agression sexuelle sous la menace d'une arme blanche, la période de garde maximale qui peut être fixée passe de deux ans à 16 mois. Les critiques les plus sévères du public envers la Loi sur les jeunes contrevenants sont les suivantes: les peines que les tribunaux peuvent imposer sont trop courtes, et le système de justice pour les adolescents est beaucoup trop clément dans le cas des crimes relativement plus graves comportant de la violence. Les peines comportant une période de garde devraient être accrues dans le cas des auteurs d'infractions violentes graves, et non pas réduites. De ce fait, le public doit se soucier du projet de loi.

Les dispositions concernant la détermination de la peine vont miner la confiance des gens à l'égard des tribunaux parce qu'elles ne protègent pas adéquatement le public contre les jeunes contrevenants les plus dangereux et qu'elles donnent une impression trompeuse de la durée des peines avec garde qui sont imposées. Ce qu'il faut savoir, c'est qu'avec l'adoption du projet de loi, les autorités vont libérer d'office de nombreux adolescents sans chercher à voir s'ils ont suffisamment progressé dans le contexte des programmes de l'établissement de garde et sans évaluer le risque qu'ils représentent pour la collectivité à leur retour. Cette considération, à elle seule, suffirait à miner la confiance qu'inspire la nouvelle loi. Pour de nombreux Canadiens, ce sera la première chose qu'ils entendront dire à propos du nouveau fonctionnement de notre système de justice pour les jeunes. J'avance que l'approche obligatoire et sans discernement envisagée dans le cas des libérations aura pour effet de miner la confiance du public à l'égard de la loi qui est proposée.

Il y a de nouvelles dispositions qui permettraient de prolonger la garde d'un adolescent jusqu'à la fin de la peine imposée, mais, selon le ministère, elles sont trop sévères et s'appliqueront seulement dans de rares cas.

De même, la possibilité d'imposer une garde qui va au-delà des deux tiers de la peine dans le cas de certaines infractions est une mesure trop restrictive qui, de ce fait, aura peu d'effet. Un contrevenant condamné pour invasion de domicile, par exemple, passera au plus deux ans dans un établissement de garde. C'est la peine maximale que permet d'imposer à un adolescent la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Dans la pratique, il sera impossible de faire purger une peine plus longue en établissement de garde à ce contrevenant.

The statutory release of young offenders after two-thirds of their sentences is completely arbitrary since it is not linked to the reduction of risk of the offender to the community.

Manitoba believes that the early release of an offender should be dependent on the behaviour of the offender while in custody, successful completion of programming, risk reduction strategies and the capacity of communities to reintegrate young offenders and manage their risk in the community.

One other concern Manitoba has regarding public confidence in the proposed legislation relates to changes made to the preamble and the statement of principles that either eliminate or reduce in importance the issue of protection and meaningful consequences for behaviour. These are significant issues that should be prominent in this legislation.

We recommend that the declaration of principles be modified to include denunciation of criminal behaviour as a clearly articulated principle. We say this with recognition of the background of this legislation, but it is our position that where an adult could be sentenced to life imprisonment the maximum youth sentence in the proposed legislation should be increased to five years less a day. That proposal is certainly much different from what is in the bill. As well, the mandatory release of offenders after two-thirds of their sentence is served should be removed.

On the drafting of the bill, the complexity of the proposed act is the first thing that strikes someone who attempts to read it. The complexity has two undesirable consequences. It will make the act exceedingly difficult to understand and it will create delay and court backlogs.

To give some examples, this bill would lengthen the act from the 70 sections in the Young Offenders Act to the 200 sections in this bill. It enlarges the legislation from 86 pages to 171 pages. Clause 42, with regard to sentencing, has 17 subclauses and 38 paragraphs. It refers to 89 other provisions of this bill and other statutes. It is nine pages in length. It is a rat's nest.

Professor James Robb of the Faculty of Law at the University of Alberta and a member of the National Judicial Training Institute recently met with a group of provincial and territorial officials to discuss the proposed legislation. Professor Robb advised that the National Judicial Training Institute views the YCJA as extremely complicated legislation that will take the courts two to five years to interpret. I suggest that is modest. This is exactly the opposite of what should be taking place as we move together to replace the YOA. The YCJA should be easily understood and should not require interpretation to be effectively used in addressing the issue of youth crime.

La libération d'office des jeunes contrevenants une fois purgés les deux tiers de la peine en établissement de garde est une mesure tout à fait arbitraire, car elle n'est pas liée à la réduction du risque que pose le contrevenant pour la collectivité.

Le Manitoba croit que la libération anticipée d'un contrevenant devrait seulement se faire si ce dernier a une bonne conduite dans l'établissement de garde, s'il a suivi avec succès les programmes voulus, s'il existe des stratégies de réduction des risques et si la collectivité est en mesure de réintégrer le jeune contrevenant et de gérer les risques qu'il pose chez elle.

L'autre préoccupation du Manitoba quant à la confiance du public à l'égard du projet de loi concerne les modifications apportées au préambule et à l'énoncé de principes: soit qu'elles font disparaître, soit qu'elles minimisent la question de la protection et celle des conséquences significatives des actes posés. Ce sont là des questions importantes qui devraient se situer au premier plan dans ce projet de loi.

Nous recommandons que soit modifiée la déclaration de principe de manière à inclure de façon nette et sans équivoque la dénonciation du comportement criminel. Nous l'affirmons en connaissant le contexte où s'inscrit le projet de loi, mais nous sommes d'avis que dans les cas où un adulte serait condamné à une peine d'emprisonnement à perpétuité, la peine maximale pour l'adolescent, dans le projet de loi, devrait être portée à cinq ans moins un jour. Or, cette proposition est certainement bien différente de ce qui se trouve dans le projet de loi. De même, la libération d'office des contrevenants une fois purgés les deux tiers de la peine en établissement de garde est une mesure qu'il faudrait éliminer tout à fait.

Quant au libellé du projet de loi, la complexité du langage employé est ce qui frappe d'abord et avant tout le lecteur. Or, cette complexité comporte deux conséquences indésirables. Il sera extrêmement difficile de comprendre la loi, et la loi suscitera des retards et un arriéré de causes judiciaires.

Pour donner quelques exemples, disons que le texte passe de 70 articles, dans la Loi sur les jeunes contrevenants, à 200 articles, ici. Il passe de 86 à 171 pages. L'article 42, qui porte sur la détermination de la peine comporte 17 paragraphes et 38 alinéas. Il y est fait allusion à 89 autres dispositions qui se trouvent dans ce projet de loi ou dans d'autres lois encore. À lui seul, cet article fait neuf pages. C'est un fouillis.

M. James Robb, professeur à la faculté de droit de l'Université de l'Alberta et membre de l'institut national sur la formation en droit, a rencontré récemment un groupe de fonctionnaires provinciaux et territoriaux afin de discuter du projet de loi. Il a signalé que, selon l'institut, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents est une loi extrêmement compliquée que les tribunaux prendront de deux à cinq ans pour interpréter. Permettez-moi de dire que c'est là une estimation modeste. C'est à l'opposé tout à fait de ce qui devrait se passer, avec le remplacement de la Loi sur les jeunes contrevenants. La Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents devrait être facile à comprendre et ne pas exiger une interprétation pour être appliquée efficacement à la question du crime chez les jeunes.

A close link in the mind of a young offender between wrongdoing and consequence is critical. That must be a fundamental objective and principle of the youth justice system, which should be reflected in the legislation. At a time when we should be simplifying the youth justice system and bringing home the message on a timely basis — and timeliness can sometimes be as important as the consequence itself — this legislation goes the other way. It creates something very complex and I am afraid that it will worsen youth court backlogs. It establishes an elaborate rat's nest of police warnings, referrals, Crown cautions and extrajudicial sanctions. Justice committees can be consulted to obtain information regarding the appropriate action, conferences can be called, and the offender is entitled to counsel throughout each process.

While the bill, in its present form, enables the production of rules that can govern the use of conferences that are not court ordered, there is no ability to manage its use in the judicial setting. The concept of conferencing is well understood in the youth justice system but, as conceived in the bill, will substantially add to delay. Further refinement of the concept is necessary and I stress that the concept of conferencing with regard to community justice, in itself, is supportable.

The bill introduces preliminary hearings to a significantly higher number of youth court proceedings. The result is to further complicate the youth court process by adding another round of litigation. The need for preliminary hearings in youth court is highly questionable in light of the increased disclosure obligations now placed on Crowns. Moreover, the fact is that the Young Offender Act and the Juvenile Delinquents Act operated for decades without any identified need for preliminary hearings. Consideration must also be given to the recent trend in adult court to limit the use of preliminary hearings. In fact, at the latest provincial-territorial meeting of ministers responsible for justice, we strongly asked for reconsideration by the federal government of eliminating preliminary inquiries entirely from the criminal justice system. We will have additional costs for legal aid, prosecutions and courts necessitated by the extension of the preliminary hearing. This has not been adequately taken into consideration.

The YCJA is written in a manner that makes it difficult to follow, and that is an understatement. Throughout the bill, terminology is difficult. The clauses are too long and there are too many clauses and subclauses. Some plain language principles were observed, but the efforts fall far short of producing legislation that can be understood by Canadians. Someone started writing and could not stop.

Il est indispensable que le jeune contrevenant ait à l'esprit un lien étroit entre l'acte répréhensible et la conséquence possible. Il faut que cela soit un objectif et un principe fondamental du système de justice pour les adolescents, ce qui devrait se refléter dans la loi. À une époque où nous devrions simplifier le système de justice pour les jeunes et faire en sorte que le message tombe à point nommé — et le moment choisi peut, dans certains cas, être aussi important que la conséquence elle-même —, le projet de loi procède en sens inverse. Il crée quelque chose de très complexe, et je crains que cela va aggraver la situation en ce qui concerne les arriérés de causes. Il servira à établir tout un fouillis d'avertissements de la police, de renvois, de mises sous garde de l'État et de sanctions extrajudiciaires. La consultation des comités de justice peut permettre d'obtenir des renseignements sur la mesure qui s'impose, un groupe consultatif peut être établi, et le contrevenant a droit à un avocat tout au long de chacune des démarches.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi permet d'établir des règles régissant le recours aux groupes consultatifs dans les cas où cela n'est pas imposé par le tribunal, mais il n'est pas possible de gérer ce recours dans un contexte judiciaire. Le concept des groupes consultatifs est bien compris dans le système de justice pour les jeunes, mais, tel qu'il est conçu dans le projet de loi, il retardera considérablement les choses. Une mise au point de ce concept s'impose, et j'insiste pour dire que le concept des groupes consultatifs, dans le contexte de la justice communautaire, se justifie.

Le projet de loi fait intervenir une enquête préliminaire dans un nombre beaucoup plus important de causes devant les tribunaux pour adolescents. Le résultat, c'est que cela complique encore plus le processus judiciaire, avec l'ajout d'une étape litigieuse. La nécessité de l'enquête préliminaire dans le contexte des tribunaux pour adolescents est très discutable, compte tenu des obligations accrues imposées à la Couronne en matière de divulgation de la preuve. Par ailleurs, la Loi sur les jeunes contrevenants et la Loi sur les jeunes délinquants ont été appliquées pendant des décennies, sans que le besoin de procéder à des enquêtes préliminaires n'ait été établi. Il faut tenir compte également de la tendance récente qu'ont les tribunaux pour adultes de limiter le recours aux enquêtes préliminaires. De fait, à la dernière réunion provinciale-territoriale des ministres responsables de la justice, nous avons recommandé vivement que le gouvernement fédéral élimine tout à fait l'enquête préliminaire du système de justice pénale. L'extension de l'enquête préliminaire signifiera pour nous des coûts supplémentaires en ce qui concerne l'aide juridique, les poursuites et les tribunaux. Cela n'a pas été bien pris en considération.

Le texte de la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents est difficile à suivre, c'est le moins que l'on puisse dire. La terminologie de tout le projet de loi est difficile à comprendre. Les articles sont trop longs, les paragraphes et alinéas, trop nombreux. Le législateur recourt parfois à un langage clair et simple, mais cela ne suffit pas pour que les Canadiens comprennent le projet de loi. Quelqu'un s'est mis à écrire, mais n'a pu s'arrêter.

I think the act could be redrafted. It could be reduced in length by as much as one half with simpler wording, more meaningful cross-references and parenthetical notes. The whole bill reminds me of the words of Churchill, who said, "I sent you a three-page letter. If I had had more time, I would have sent you a one-page letter."

This legislation has been working its way through Parliament, but I do not think we have spent enough time to draft it in the way it should be drafted.

A key point is this: Victims have a lot at stake in having legal processes move along expeditiously so that they can get on with their lives. If the evidence is stronger, the cases can be stronger.

The YCJA contains many things that will result in significant delay, which is a disservice to victims. While the principles speak to victim treatment, minimum degree of inconvenience and respect for dignity and privacy, the bill, as currently structured, does not support those principles. Delay and increased court backlogs accompanied by multiple court appearances will be the norm, in our view.

I will deal now with offenders under the age of 12, an issue with which Manitoba has been very concerned. We are getting a better understanding in Manitoba of the number of criminal offences committed by children under 12, and it is not a relatively great number.

When there is such an occurrence, a referral to parents or child welfare authorities may deal with the problem. However, where a child under 12 is repeatedly involved in criminal offences or commits a serious offence, the public is frustrated to learn that the youth court system is powerless to do anything. The options available by way of court supervision are not in the criminal justice system.

A second concern is that a person less than 12 years of age who is accused of committing a serious offence has no mechanism to allow a full hearing of circumstances, to allow responsibility for the behaviour to be determined or for clearing of the name of the young person. The law, through due process, ought to grant young people and children the same due process safeguards as adults in this regard. I fear the day when a Canadian child under the age of 12 is accused of a murder, for example. The wrath of the nation will be significant. If that young person denies the crime, what mechanism is there to test that? What balances will be available?

It is not just a matter of consequences; it is also a matter of due process. We think that the proposed act should be amended to permit the prosecution of offenders under age 12, in exceptional circumstances, on an individual application basis by the Crown. The test of whether a charge could proceed would perhaps involve consideration of several factors. We propose that the nature of the offence or offences would be at the very high end of consideration. Other items that should be considered include the

Je crois que le projet de loi pourrait être refait. On pourrait en réduire la longueur de la moitié en employant des termes plus simples, en adoptant des renvois mieux avisés et en établissant des notes entre parenthèses. Tout cela me rappelle le bon mot de Churchill: «Je vous adresse une lettre de trois pages. Si j'avais eu plus de temps, je vous adresserais une lettre de une page.»

Ce projet de loi suit la filière législative au Parlement, mais je crois que le législateur n'a pas mis suffisamment de temps à le rédiger comme il devrait être rédigé.

Ceci est important: les victimes ont tout à fait intérêt à ce que la procédure judiciaire avance bien, pour en finir et se remettre à vivre une vie normale. Si la preuve est plus forte, les causes peuvent être plus fortes.

La Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents renferme nombre de dispositions qui occasionneront des retards importants, ce qui nuit aux victimes. Dans les principes évoqués, il est question de bien traiter les victimes, de leur causer le moins d'inconvénients possible et de ne pas porter atteinte à leur dignité et à leur vie privée; par contre, le projet de loi, de la manière dont il est structuré à l'heure actuelle, ne favorise pas les principes en question. Les retards et l'accroissement de l'arriéré des causes des tribunaux, puis les multiples comparutions devant le tribunal seront la norme, à notre avis.

J'aborderai maintenant la question des contrevenants ayant moins de douze ans, question qui préoccupe beaucoup le Manitoba. Nous commençons à mieux comprendre au Manitoba le nombre d'actes criminels commis par des enfants ayant moins de 12 ans, et ce nombre n'est pas très élevé.

Dans un tel cas, confier l'enfant aux parents ou aux responsables des services à l'enfance peut régler le problème. Toutefois, lorsqu'un enfant de moins de 12 ans commet à répétition des actes criminels ou une infraction grave, le public est frustré d'apprendre que le système de justice pour les adolescents n'y peut rien. Les options possibles reposant sur une surveillance judiciaire n'existent pas dans le système de justice pénale.

Deuxième préoccupation: une personne de moins de 12 ans qui est accusée d'une infraction grave ne dispose d'aucun moyen de s'assurer que les circonstances entourant l'acte sont pleinement entendues, pour que la responsabilité en cause soit établie ou encore pour que son innocence soit établie. Le droit, pour être équitable, doit accorder aux adolescents et aux enfants les mêmes garanties que celles qui sont accordées aux adultes. C'est l'application régulière de la loi. Je crains de voir le jour où un enfant canadien de moins de 12 ans sera accusé de meurtre, par exemple. La colère du pays sera énorme. Si l'enfant nie avoir commis le crime en question, quel recours y a-t-il alors? Quelle mesure existe pour l'équilibre des choses?

Ce n'est pas seulement une question de conséquences; c'est une question d'application régulière de la loi. Nous croyons que le projet de loi devrait être modifié de manière à permettre d'intenter une poursuite contre les contrevenants ayant moins de 12 ans, dans des circonstances exceptionnelles, par la voie d'une demande particulière faite par la Couronne. Le critère à appliquer pour savoir s'il faut intenter une action ferait peut-être intervenir plusieurs facteurs. Nous proposons que la nature de l'infraction ou

circumstances of the offender, including the history and maturity of the individual, whether it is in the long-term interests of the offender to have the matter dealt with through the courts, with due process in the interests of the accused, the truth of the matter and the interests of the accused.

I will speak briefly about management of sentences. With respect to the management of custodial sentences, various procedures are created to govern decisions with regard to the level of restraint to be imposed, early release, conditions to be imposed when release is granted, et cetera.

The complicated procedures result in a variety of problems and represent the most intrusive elements into areas of traditional provincial responsibility for the legislation. From our perspective, Ottawa should not manage a sentence imposed by the youth court in Manitoba. Manitoba is in the best position to manage youth sentences in a manner consistent with our unique social, demographic and cultural makeup and community values.

The bill should be amended by removing the need to establish different levels of custody and by simply sentencing a youth to custody, as in the adult system. The bill should be amended by removing the need to establish different levels of supervision in the community. The type of supervision should be left to those who assess the potential risk posed by the young person.

I would like to add one other point. There has been discussion and arguments from the education community about the availability of records. In circumstances where, clearly, there could be a risk to others in the school, or to educators, there should be reconsideration of that provision in the bill that is only enabling in terms of sharing of information.

To conclude, while Manitoba recognizes that the issue of financing the youth justice system and the potential date for the proclamation is outside the mandate of this committee and the Senate itself, we urge you to consider a couple of points. Funding of justice used to be on a 50:50 basis between the federal government and the provincial government. Over time, this cost sharing has changed to the point that each province carries most of the burden. The additional costs created by the YCJA for each jurisdiction are expected to rise significantly, and the federal government apparently has not considered this factor.

In Manitoba, we expect prosecution costs alone to rise by \$750,000 a year. I have seen the line-by-line study of this prediction. Costs for legal aid, corrections and court costs are also expected to rise significantly. Until the inequity in cost sharing is resolved, this bill should not become law.

des infractions ait à cet égard une très grande importance. Il faudrait aussi prendre en considération la situation du contrevenant, et notamment ses antécédents et son degré de maturité, chercher à savoir s'il est dans l'intérêt à long terme du contrevenant de voir l'affaire portée devant les tribunaux, avec une application régulière de la loi qui serait dans l'intérêt de l'accusé, la vérité de l'affaire et les intérêts de l'accusé.

Je parlerai brièvement de la gestion des peines. Pour ce qui est de la gestion des peines avec garde, le législateur crée diverses procédures pour régir les décisions en ce qui concerne le degré de confinement à imposer, la libération anticipée, les conditions à imposer en cas de mise en liberté et ainsi de suite.

Les procédures compliquées débouchent sur divers problèmes et représentent l'intrusion la plus importante qui soit dans des domaines qui, de tradition, relèvent de lois provinciales. De notre point de vue, Ottawa ne devrait pas gérer une peine imposée par un tribunal pour adolescent au Manitoba. Le Manitoba est le mieux placé pour gérer les peines imposées aux jeunes d'une manière qui concorde avec nos caractéristiques et nos valeurs uniques sur le plan social, démographique, culturel et communautaire.

Il faudrait modifier le projet de loi en éliminant la nécessité d'établir divers niveaux de garde et en imposant simplement des peines comportant la garde, comme c'est le cas pour le système des adultes. Il faudrait modifier le projet de loi en éliminant la nécessité d'établir divers niveaux de surveillance au sein de la collectivité. La forme de surveillance choisie devrait être établie pour ceux qui sont appelés à jauger le risque que poserait l'adolescent pour la collectivité.

J'aimerais ajouter un point. Le monde de l'éducation a fait valoir des arguments en ce qui concerne l'accessibilité des dossiers. Dans les cas où, évidemment, il pourrait y avoir un risque pour d'autres personnes à l'école, sinon pour les enseignants eux-mêmes, il faudrait réenvisager la disposition du projet de loi qui n'est habilitante que pour ce qui touche le partage d'information.

Pour conclure, même si le financement du système de justice pour les adolescents et la date éventuelle de promulgation de la loi ne s'inscrivent pas dans le mandat du comité et du Sénat lui-même, nous vous incitons vivement à examiner quelques questions. Jadis, le financement de la justice était assumé à parts égales par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Au fil du temps, la répartition des coûts a changé au point où c'est chacune des provinces qui, aujourd'hui, assume la majeure partie du fardeau. Les coûts supplémentaires créés par la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, dans chaque province et territoire, devraient se révéler importants, et le gouvernement fédéral n'a apparemment pas pris cela en considération.

Au Manitoba, nous croyons que les seuls coûts liés aux poursuites vont augmenter de 750 000 \$ par année. J'ai vu moi-même l'étude exhaustive qui est à l'origine de cette prévision. Les coûts liés à l'aide juridique, aux services correctionnels et au travail des tribunaux devraient aussi connaître une augmentation importante. Tant et aussi longtemps que la

There is another reason to not push forward with the legislation at this time and for which we think that the legislation should be sent back. Recent world events have caused jurisdictions to re-examine our security arrangements. These issues are pressing and immediate. The replacement of a faulty youth justice system with another that will be more costly, more difficult to understand and implement, and with which all jurisdictions take issue, should be re-evaluated.

If the legislation proceeds, Manitoba requests that the Senate take the necessary further steps that it can to address the serious deficiencies identified in our submission concerning the YCJA. Manitoba recognizes the steps taken thus far and the changes made in Bill C-7 from the previous versions, Bill C-68 and Bill C-3. In fact, we like to think that we had a role in influencing movement of these issues.

Much more work must be done. We want to work with the federal government as a partner to ensure that the renewed youth justice system will be able to provide timely, effective and uncomplicated approaches for dealing with offending behaviour by young people.

These improvements are necessary to improve public confidence in our justice system, hold offenders accountable in meaningful ways and, very importantly, ensure that victims have a meaningful role in the resolution of criminal cases and to improve public safety. Reform is absolutely needed in the youth justice system, but please give us time to rework the issues to the satisfaction of the jurisdictions.

The Honourable Chris Axworthy, Minister of Justice and Attorney General of Saskatchewan: It is a pleasure to be here this evening with my colleague from Manitoba. If he finds the bill complicated, imagine how I find it.

We share many of the same concerns so I will try not to make duplicate comments. We come with support for the objectives of the legislation, but we have concerns on a number of fronts.

I have supplied the committee with copies of submissions made by the Deputy Minister of Justice of Saskatchewan in April 2001 to the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights. As you will recall, the committee would not let ministers attend the committee, so deputy ministers attended. Those submissions are available to you. They are much longer than my comments.

I will start with the implications for the administration of justice in Saskatchewan, following on from a point that Mr. Mackintosh made.

répartition des coûts demeure inégale, ce projet de loi ne devrait pas être adopté.

Il existe une autre raison de ne pas adopter le projet de loi et même de le renvoyer au législateur. Étant donné les événements mondiaux récents, diverses instances ont décidé de réexaminer les modalités touchant la sécurité. Ce sont là des questions pressantes et immédiates. Le remplacement d'un système de justice pour les jeunes qui est déficient par un autre système qui est plus coûteux, plus difficile à comprendre et à mettre en oeuvre et qui soulève des objections de la part de toutes les instances, est une question qu'il faut réévaluer.

Si le projet de loi est adopté, le Manitoba demande que le Sénat prenne les mesures nécessaires pour combler les lacunes graves que nous avons relevées dans notre mémoire concernant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Le Manitoba reconnaît les mesures adoptées jusqu'à maintenant et les modifications apportées au projet de loi C-7 par rapport aux versions précédentes, le projet de loi C-68 et le projet de loi C-3. De fait, nous aimons croire que nous avons eu une influence sur les changements en question.

Il reste encore beaucoup de travail à faire. Nous voulons travailler de concert avec le gouvernement fédéral, à titre de partenaire, pour nous assurer que le système renouvelé de justice pour les jeunes est en mesure d'appliquer en temps opportun des approches simples et efficaces pour composer avec les actes répréhensibles que posent certains jeunes.

Les améliorations en question sont nécessaires pour améliorer la confiance du public à l'égard de notre système de justice, pour tenir les contrevenants responsables de leurs actes de façon convenable et, fait très important, pour s'assurer que les victimes ont un rôle significatif à jouer dans le règlement des affaires criminelles et dans l'amélioration de la sécurité du public. La réforme du système de justice pour les adolescents s'impose absolument, mais nous vous prions de nous donner le temps de retravailler les questions à la satisfaction des instances provinciales et territoriales.

L'honorable Chris Axworthy, ministre de la Justice et procureur général de la Saskatchewan: Je suis heureux d'être ici ce soir avec mon collègue du Manitoba. S'il trouve le projet de loi compliqué, alors imaginez ce que j'en pense.

Je partage un grand nombre de ses préoccupations, alors je ne répéterai pas ses commentaires. Nous appuyons les objectifs du projet de loi, mais nous sommes préoccupés par un certain nombre de points.

J'ai remis au comité des exemplaires du mémoire présenté au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes par le ministre de la Justice de la Saskatchewan, en avril 2001. Comme vous vous en souviendrez, le Comité ne permettait pas aux ministres de témoigner, de sorte que les sous-ministres l'ont fait. Ces mémoires sont à votre disposition. Ils sont beaucoup plus étoffés que mon exposé.

Pour commencer, je reprends un point soulevé par M. Mackintosh en parlant de l'incidence de ce projet de loi sur l'administration de la justice en Saskatchewan.

There is need for the federal government to provide sufficient time and resources for the provinces to be ready to implement the bill. It is not possible to do a whole lot until the bill is finalized in terms of implementation. Obviously, we can do some things, but it will take time — we think a year — to be ready to implement the legislation and to develop extensive training plans across various sectors including police, youth workers, Legal Aid, court staff, community-based organizations delivering youth services, aboriginal court workers, educators and health providers. All will need specific training in the new legislation.

In some cases, perhaps in all cases, these justice partners must unlearn the processes that they have been familiar with under the Young Offenders Act and replace that knowledge with knowledge of the more complex processes of the new act. There will also be a need to develop and implement various program and operational changes. That means expanding our various alternative measures, extrajudicial sanction programs and a number of other provisions.

We must upgrade our information services. Ours are not in very good shape and will probably cost around \$10 million to fix.

We will have to amend provincial legislation such as our Child and Family Services Act to accommodate changes, not only in terminology but also to the approach contained in Bill C-7. All those things will take time to ensure orderly implementation of the proposed legislation, and, something that is of particular interest to us, to increase public confidence that this piece of legislation will respond more effectively to the issues of youth committing crime. Our view is that if implementation is hurried, credibility, in the minds of the public, will be damaged.

Along with other jurisdictions, and echoing what Mr. Mackintosh said, we continue to be concerned about the cost of implementing this bill and the lack of adequate federal funding. Provincial politicians always moan about money when they come to Ottawa, but this is a serious issue. It is a serious problem when the federal government implements changes without responding much to our concerns and anticipates that we will have significant sums of money available to do our bit in that implementation. There has been money made available, but in all areas the funding offered by the federal government is inadequate to meet the real demand. For example, \$9 million has been earmarked for systems development. For this, the provinces and territories estimate a total cost in the range of \$40 million.

In regard to implementation costs, we anticipate the changes to cost in the range of \$12 million in one-time costs and approximately \$11 million in annual operating costs. If the changes are

Il faut que le gouvernement fédéral prévoie suffisamment de temps et de ressources pour permettre aux provinces de se présenter pour la mise en oeuvre du projet de loi. Au chapitre de la mise en oeuvre, il n'est pas possible de faire grand chose avant que la version finale du projet de loi ne soit établie. Évidemment, nous pouvons faire certaines choses, mais il faudra du temps — selon nous, une année — pour se préparer à exécuter le projet de loi et élaborer des plans de formation étendus dans les divers secteurs, y compris la police, les intervenants qui travaillent auprès des jeunes, l'aide juridique, le personnel des tribunaux, les organismes communautaires qui dispensent des services aux jeunes, les travailleurs autochtones auprès des tribunaux, les éducateurs et les fournisseurs de soins de santé. Tous ces groupes devront bénéficier d'une formation spécifique relative à la nouvelle loi.

Certains de ces partenaires de l'appareil judiciaire, peut-être tous, devront désapprendre les processus qu'ils appliquaient en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants et remplacer ces connaissances par la connaissance de processus plus complexes s'inscrivant dans la nouvelle loi. Il faudra aussi concevoir et apporter divers changements aux programmes et aux activités opérationnelles. Cela signifie qu'il faudra étendre nos diverses mesures de rechange, nos programmes de sanctions extrajudiciaires, et un certain nombre d'autres dispositions.

Nous devons perfectionner nos services d'information. Ils ne sont pas en très bon état, et cette mise à niveau coûtera environ dix millions de dollars.

Nous devons modifier certaines lois provinciales comme notre Child and Family Services Act, afin de tenir compte des changements, non seulement terminologiques, mais aussi méthodologiques, contenus dans le projet de loi C-7. Il faudra mettre du temps pour couvrir tous ces aspects permettant l'exécution ordonnée du projet de loi et l'accroissement de la confiance du public en ce qui concerne la capacité de ce projet de loi de répondre plus efficacement aux enjeux touchant les jeunes qui commettent des crimes, aspect qui est particulièrement important à nos yeux. Nous croyons qu'une exécution hâtive minera la crédibilité du projet de loi aux yeux du public.

Tout comme l'ont souligné d'autres administrations, ainsi que M. Mackintosh, nous continuons d'être préoccupés par les coûts liés à l'exécution de ce projet de loi et à l'absence de financement fédéral adéquat. Les politiciens provinciaux se plaignent toujours au sujet de l'argent lorsqu'ils viennent à Ottawa, mais l'enjeu est important. C'est un grave problème lorsque le gouvernement fédéral apporte des changements sans vraiment tenir compte de nos préoccupations, et qu'il prévoit que nous disposerons des sommes considérables d'argent nécessaires pour faire notre part au chapitre de l'exécution. Des fonds ont été consentis, mais, dans tous les domaines, le financement consenti par le gouvernement fédéral ne suffit pas à la demande réelle. Par exemple, on a prévu neuf millions de dollars pour la conception de systèmes. Or, les provinces et les territoires estiment que le coût total de ces travaux tournerait autour de 40 millions de dollars.

En ce qui concerne les coûts d'exécution du projet de loi, nous prévoyons que les changements occasionneront des coûts ponctuels de l'ordre de douze millions de dollars, ainsi que des

implemented too quickly, it will cost more because of the need to more quickly respond to training and systems costs. These are relatively significant costs for us. We ask whether this is the most effective way of spending money in this area.

Aboriginal youth are overrepresented as youth victims and offenders in the Saskatchewan justice system, as in the West, Northern Ontario and many other parts of the country. This is an area where federal funding should be provided, bearing in mind the federal government's constitutional responsibility for Aboriginal people.

We have significant concern about the impact of implementation on the public in general and the public's view of not only criminal law, but of youth criminal law in particular.

Our charges involve around 6,000 youths every year in Saskatchewan. Our guess is that the cost of implementation is about \$4,000 per young offender. We ask rhetorically whether this is the best way to support youth in conflict with the law. Before we move forward in comprehensive ways, we should have a cost benefit analysis of what we are doing. Will this be the most beneficial use of limited resources across the country if we move in this direction?

We agree with the basic principles and directions set out in the bill. We think they could have been achieved under the Young Offenders Act with adequate resources and will. Quebec is rightly seen as model for that kind of reform. To a large extent, we followed Quebec's approach when we introduced our youth services response in the spring of 2000.

By focusing on legislative reform rather than enhanced program funding, it seems that the federal government is using the wrong tool to promote meaningful change. Provincial and territorial jurisdictions will be forced to divert scarce resources to meet implementation rather than programming needs. That skews our priorities because we are forced to do things we would otherwise choose not to do. It is sometimes useful to be skewed in that way because public opinion is not the most tolerant and visionary in this context. Plainly, it moves us in directions that we would not necessarily choose.

We did ask for amendments to the Young Offenders Act and there has been some response to that. In particular, we were concerned with dealing more effectively with serious, violent and chronic offending youth who make up maybe 12 per cent or 13 per cent of all young offenders. Some of these proposed amendments are in the bill, such as the potential to reduce the presumptive age to be subject to an adult sentence from the current 16 to 14. We accept the age of 14.

coûts de fonctionnement annuels d'environ onze millions de dollars. Si les changements sont mis en oeuvre trop rapidement, il en coûtera davantage, en raison du besoin de réagir plus rapidement aux coûts liés à la formation et aux systèmes. Pour nous, il s'agit de coûts considérables. Nous nous demandons si c'est le moyen le plus efficace de dépenser de l'argent dans ce domaine.

Les jeunes Autochtones sont surreprésentés au sein des jeunes victimes et des jeunes contrevenants dans le système judiciaire de la Saskatchewan, tout comme c'est le cas dans l'Ouest, dans le nord de l'Ontario et de nombreuses régions du pays. À la lumière de la responsabilité constitutionnelle du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones, des fonds fédéraux devraient être consentis pour résoudre ces problèmes.

Nous sommes considérablement préoccupés par l'impact de l'application du projet de loi sur le public en général et son point de vue à l'égard non seulement du droit pénal, mais aussi du droit pénal touchant les jeunes en particulier.

Chaque année, nos frais concernent environ 6 000 jeunes en Saskatchewan. Nous estimons que l'exécution de ce projet de loi coûterait environ 4 000 \$ par jeune contrevenant. Nous nous demandons si c'est le meilleur moyen d'aider les jeunes qui sont en conflit avec la loi. Avant de prendre des mesures étendues, nous devrions effectuer une analyse des coûts et des avantages de ces mesures. Est-ce que cette orientation optimise l'utilisation des ressources limitées dont nous disposons à l'échelle du pays?

Nous appuyons l'orientation et les principes fondamentaux énoncés dans le projet de loi. Nous croyons que ces aspects auraient pu être réalisés sous le régime de la Loi sur les jeunes contrevenants avec des ressources adéquates et de la volonté. Le Québec est perçu, avec raison, comme un modèle en ce qui concerne ce type de réforme. Dans une large mesure, nous avons suivi l'approche québécoise lorsque nous avons lancé notre stratégie de service destinée aux jeunes, au printemps 2000.

En insistant non pas sur l'accroissement du financement des programmes, mais bien sur une réforme législative, il semble que le gouvernement fédéral n'utilise pas le bon outil pour favoriser un changement fructueux. Les instances provinciales et territoriales devront réaffecter des ressources limitées pour répondre à des besoins touchant non pas la programmation, mais bien la mise en oeuvre. Cela fausse l'ordre de priorité que nous avons établi, car nous sommes forcés de faire des choses que nous ne choisirions pas de faire. Il est parfois utile que les priorités soient ainsi faussées, car le public n'est pas le plus tolérant et le plus visionnaire dans ce contexte. Essentiellement, le projet de loi nous pousse dans une direction que nous ne choisirions pas nécessairement.

Nous avons demandé que certaines dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants soient modifiées, et le nouveau projet de loi tient compte de nos commentaires. Nous tenions particulièrement à traiter plus efficacement le dossier de jeunes contrevenants dont les infractions sont graves, violentes et chroniques; ce groupe compte pour 12 ou 13 p. 100 des jeunes contrevenants. Certaines des modifications proposées ont été enchâssées dans le projet de loi, comme la possibilité de faire passer de 16 à 14 ans

We must carefully examine changes that could be made to reduce the complexity, increase the clarity and do no more than is required to provide a framework for an effective youth justice system. The bill is incredibly complicated and bureaucratic. We wonder if it goes too far in that regard. It would be useful to simplify concepts and processes. We would be better off to make it simpler, in particular as the proposed legislation affects the public. The public finds it hard to understand that we have done what it want us to do, and that is multiplied when people cannot understand what we are doing that we cannot explain effectively to them.

As an example, clause 19 is a new process that allows judges and others to convene a conference at any time during the court process for the purpose of making any decision, under the proposed act. There is no clear criteria as to when these conferences will be called, or why, or how the costs of the conference time, travel, et cetera, will be dealt with. There is no ability on behalf of the province to control the use of conferences by judges or justices of the peace. There is the potential to deal with these costs with regard to other actors in the justice system, but none with regard to judges or justices of the peace. Therefore, it is not hard to imagine a judge who could make extensive use of clause 19 and generate significant costs on the province.

It is not clear to us what the purpose would be. There does not seem to be a judicial function for these conferences. Judges can already obtain assessments, predisposition reports, sentencing circles and so on. It is hard to see what extra benefit this will generate. Proclamation of this clause could add to the confusion of implementing the bill and we would prefer it be deleted or have proclamation delayed.

There is a significant lack of clarity and a real potential for confusion and loss of public confidence as a result of the bill's use of categories such as "non-violent," "violent" and "serious violent offences." Not all offences fit easily into those categories. Where does a drug dealer, a pimp or drunk driver fit into these categories? What confusion or inconsistency will these terms generate?

Confusion and inconsistency do not lead to an increase in public confidence and public support for the legislation. Naturally, more confusion leads to more cost, in terms of litigation appeals and so on.

One of our primary requests for reform, early on, was recognition in the legislation that the primary purpose of youth criminal justice was for public protection. Bill C-3, the predecessor to Bill C-7, went part way to addressing that concern by stating that the principle goal of the youth criminal justice system is to protect the public. Bill C-7 does not do that. Indeed,

l'âge à partir duquel un jeune peut être jugé comme un adulte. Nous acceptons que la barre soit mise à 14 ans.

Nous devons examiner soigneusement les changements qui pourraient être apportés pour réduire la complexité, accroître la clarté et faire le strict nécessaire pour fournir un cadre de travail pour un système judiciaire efficace dans le cas des jeunes. Le projet de loi est incroyablement compliqué et bureaucratique. Nous nous demandons s'il ne va pas trop loin à cet égard. Il serait utile de simplifier les concepts et les processus. Il serait avantageux de simplifier le projet de loi, compte tenu du fait que la loi proposée touche le public. Le public éprouve de la difficulté à comprendre que nous avons fait ce qu'il voulait qu'on fasse, et cela s'aggrave lorsque les gens ne comprennent pas ce que nous faisons et nous ne pouvons le leur expliquer efficacement.

À titre d'exemple, mentionnons l'article 19, qui prévoit un nouveau processus selon lequel les juges et d'autres parties peuvent, en vue de la prise d'une décision dans le cadre de la présente loi, constituer un groupe consultatif. Or, on a omis d'établir des critères clairs pour déterminer quand et pourquoi ces groupes consultatifs seront constitués, ou comment on assumera les coûts liés au temps, aux déplacements et aux autres aspects liés à la conférence. Les provinces n'ont aucun contrôle sur le recours à des groupes consultatifs par les juges ou les juges de paix. On peut résoudre le problème des coûts en ce qui concerne les autres intervenants dans le système judiciaire, mais il n'y aucune échappatoire en ce qui concerne les juges ou les juges de paix. On peut aisément imaginer les coûts que le recours étendu à l'article 19 par un juge pourraient occasionner pour la province.

Nous ne comprenons pas clairement le but de ces groupes consultatifs. Ils ne semblent pas avoir une fonction judiciaire. Les juges peuvent déjà recourir à des examens, à des rapports prédécisionnels, à des conseils de détermination de la peine, et à d'autres aussi. Il est difficile de voir quels avantages supplémentaires les groupes consultatifs pourraient offrir. La proclamation de cet article pourrait accroître la confusion qui surviendra au moment de l'exécution du projet de loi, et nous préférons qu'il soit radié ou que la proclamation soit reportée.

Il y a un manque de clarté considérable et une possibilité réelle de confusion et de perte de confiance du public, en raison de l'utilisation des termes «infraction sans violence», «infraction avec violence» et «infraction grave avec violence» dans le projet de loi. On ne peut pas classer facilement toutes les infractions dans ces catégories. Dans quelle catégorie placerait-on un trafiquant de drogue, un proxénète ou un automobiliste en état d'ébriété? Quelle sera la confusion ou l'incohérence causée par ces termes?

La confusion et l'incohérence ne mènent pas à une augmentation de la confiance du public et à son soutien de la loi. Naturellement, une plus grande confusion occasionne plus de coûts, sous forme d'appels et d'autres recours.

Dès le début, l'une de nos principales demandes de réforme concernait la reconnaissance, dans le projet de loi, du fait que le but principal du système de justice pénal pour les jeunes est la protection du public. Le projet de loi C-3, prédécesseur du projet de loi C-7 apportait une solution partielle en prévoyant que le but principal du système de justice pénal pour les jeunes était de

Bill C-7 talks about long-term public protection as flowing from the preventive rehabilitation of youth.

Attorneys general have difficulty dealing with that issue. The public does not see the rehabilitation aspect in anything like the way more tolerant and progressive people do. Our goal often is to maintain a balance between the public's clamour for protection and useful interventions on the part of youth. We feel strongly that, unless there is a greater emphasis on the purpose of this legislation being for the protection of the public, the public will find it more difficult to provide support for the kinds of interventions that form the basis of this legislation.

I will not speak for Mr. Mackintosh, but public support for useful measures in criminal justice is very hard to come by. If you do not provide a clear indication that protection of the public is an important goal, support is even more difficult to come by.

In other areas, it seems that balance in the bill is not terrific either. The sentencing principles, for example, avoid any reference to denunciation and deterrence. We would not want to overemphasize the denunciation and deterrence elements of sentencing and punishment in general. It is relatively clear that they may have less impact on youth than on adults, but even the Supreme Court has recognized their importance in youth sentencing. Yet there is no reference to those elements in this bill. I think the public will find that hard to accept.

Similarly, the public will find it hard to accept the presumptive release for the final one-third of a custodial sentence. Under this legislation, youths will be sent back to the community with one-third of their sentences left to be served, no matter whether the individual is well behaved or responsive to programming or whether there is any risk of re-offending. None of those things will have much impact on whether the young offender is released into the community for the last third of the sentence.

The issue of the kinds of offences that youth might be expected to commit is also seemingly not relevant. The public, as we all know, deals not very well with repeat car thefts, repeat criminal harassment, drug dealing and other things. Those activities might be expected from a young offender who is about to be released into the community, but the person will be released anyway. That does not serve to respond to the public's concerns about its own safety and security. Neither does it really say very much about how effectively a young person might be rehabilitated and reintegrated into the community.

The last set of witnesses mentioned the extent to which this piece of legislation intrudes into provincial jurisdiction. That is one of the themes of Quebec's case. The bill does plainly interfere with provincial child protection priorities and with the administration of youth justice constitutional responsibilities.

protéger le public. Le projet de loi C-7 ne fait pas cela. De fait, le projet de loi C-7 fait référence à la réadaptation préventive comme outil favorisant la protection durable du public.

Les procureurs généraux éprouvent des difficultés avec cette question. Le public ne perçoit pas la réadaptation de la même façon que des personnes plus tolérantes et progressives. Notre but, bien souvent, consiste à établir l'équilibre entre les revendications bruyantes du public pour de la protection et des interventions utiles de la part des jeunes. Nous soutenons avec énergie que, à moins que l'on fasse porter un accent plus marqué sur le but de ce projet de loi, c'est-à-dire la protection du public, le public éprouvera plus de difficulté à soutenir les types d'intervention qui constituent le fondement du projet de loi.

Je ne peux parler pour M. Mackintosh, mais il est très difficile d'obtenir l'appui du public pour la prise de mesures utiles en matière de justice pénale. Si on ne déclare pas clairement que la protection du public est un but important, il est encore plus difficile d'obtenir cet appui.

Concernant d'autres aspects, il semble que l'équilibre du projet de loi n'est pas parfait non plus. Le principe de détermination de la peine, par exemple, ne fait aucunement référence aux notions de réprobation et de dissuasion. Nous ne voulons pas donner trop d'importance à ces éléments de détermination de la peine et la sanction en général. Il est relativement clair que la réprobation et la dissuasion ont moins d'impact sur les jeunes que sur les adultes, mais même la Cour suprême reconnaît leur importance au chapitre de la détermination de la peine pour les jeunes. Or, le projet de loi ne fait aucunement référence à ces éléments. Je crois que le public aura de la difficulté à accepter cela.

De même, le public éprouvera de la difficulté à accepter la date de libération prévue pour le dernier tiers de la peine. En vertu de cette loi, les jeunes retourneraient dans la collectivité après avoir purgé les deux tiers de leur peine, peu importe s'ils se sont bien comportés, s'ils ont bien réagi aux programmes ou s'il y a un risque de récidive. Aucun de ces éléments n'influera de façon significative sur la décision de procéder à la réinsertion sociale du jeune contrevenant pour le dernier tiers de la peine.

De plus, il semble que la question des types d'infraction que les jeunes sont susceptibles de commettre n'est pas pertinente. Le public, comme nous le savons tous, ne voit pas d'un bon oeil la récidive au chapitre du vol d'automobile ou du harcèlement criminel, du trafic de drogue et d'autres délits. On peut s'attendre à ce qu'un jeune délinquant remis en liberté s'adonne à ces activités, mais il sera relâché quand même. Cela ne tient pas compte des préoccupations du public en matière de sécurité, et cela ne dit pas grand chose non plus sur l'efficacité de la réadaptation et de la réinsertion sociale d'une jeune personne.

Le dernier groupe de témoins a expliqué à quel point ce projet de loi empiète sur les compétences provinciales. C'est l'un des thèmes soulevés par le Québec. Effectivement, le projet de loi empiète sur les priorités provinciales en matière de protection des enfants, ainsi que sur les responsabilités constitutionnelles de la province en ce qui concerne l'administration de la justice pour les jeunes.

Let me give one example. Clause 35 allows a court to refer a matter for a child welfare assessment. There are no criteria set for that referral. There is no clear judicial purpose for such a referral. There is no attempt to consider the parameters of provincial child welfare legislation. There is no clear limitation for such referral to official child welfare authorities; the referral could be to anyone that the judge deems appropriate. In our view, that may be inappropriate and may lead to inappropriate demands on provincial resources.

This referral does not seem to be necessary. Most jurisdictions have provisions requiring the reporting of any child suspected to be in need of child protection. It would not seem necessary to have a judge also refer for that purpose. All ministers of justice, provincial and territorial, and all ministers of child welfare have asked that this clause not be proclaimed. There is fairly significant intrusion into provincial jurisdiction.

We support the general direction of the bill, but we think the legislation is not very clear. It is complex; it lacks clarity and balance. There is a risk, in this reform, of further losing public confidence in the existing law. No reform will be effective if not supported by adequate federal resources.

This bill fails to achieve an appropriate balance between the needs of youth, on one hand, and public protection, on the other. It interferes with the ability of provinces to effectively administer youth justice. It generates significant new costs and new processes. If it required implementation right away, it would not provide adequate implementation time.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Axworthy.

Senator Joyal: Mr. Axworthy alluded, as did Mr. Mackintosh, to the federal intrusion into provincial jurisdiction. This is a fundamental issue. How do we strike a balance in a system defined by a federal statute but implemented by provincial governments under their constitutional responsibilities?

I asked the previous witness if there was an intention on the part of Ontario to seek the status of intervenor in the Quebec reference. It seems there is a shared appreciation of that element of the bill. Is it your intention to carry your view to the Court of Appeal of Quebec so that the ruling would be more acceptable, having had input from other provinces?

Mr. Axworthy: I could probably answer that question tomorrow. We have not really considered that question yet. It is likely that some of our concerns will be not exactly the same as Quebec's. It certainly makes sense to consider that option carefully. I lean in favour of that action at the moment, but I have not fully considered intervention yet.

Laissez-moi vous donner un exemple. L'article 35 permet à un tribunal de saisir un organisme de protection de la jeunesse d'un cas afin de procéder à une évaluation. Aucun critère n'est énoncé à l'égard de ce renvoi, et la fin judiciaire du renvoi n'est pas claire. On ne tente pas de tenir compte des paramètres de la loi provinciale régissant la protection de l'enfance. On ne limite pas clairement ce renvoi aux organismes officiels de protection de l'enfance. Un cas pourrait être renvoyé à tout organisme considéré comme approprié par le juge. À notre avis, cela pourrait être inopportun et pourrait imposer un fardeau indu sur les ressources provinciales.

Ce renvoi ne semble pas nécessaire. La plupart des administrations ont établi des dispositions qui exigent le signalement de tout enfant que l'on croit avoir besoin de protection. Il ne semble pas nécessaire que les juges effectuent aussi des renvois à cette fin. Tous les ministres provinciaux et territoriaux de la Justice et tous les ministres responsables de la protection de l'enfance ont demandé que cet article ne soit pas adopté. On empiète de façon assez considérable sur les compétences provinciales.

Nous appuyons l'orientation générale du projet de loi, mais nous croyons que le texte n'est pas très clair. Il est complexe; il manque de clarté et d'équilibre. Nous risquons, avec notre réforme, de miner davantage la confiance du public à l'égard de la loi actuelle. Aucune réforme ne sera efficace si elle n'est pas soutenue par des ressources fédérales convenables.

Ce projet de loi n'arrive pas à établir un équilibre approprié entre les besoins des jeunes, d'une part, et la protection du public, d'autre part. Il empiète sur la capacité des provinces d'administrer efficacement le système de justice pour les jeunes. Il crée de nouveaux processus et génère de nouveaux coûts importants. S'il fallait exécuter le projet de loi sur-le-champ, on ne disposerait pas d'un délai d'exécution convenable.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Axworthy.

Le sénateur Joyal: Tout comme M. Mackintosh, M. Axworthy a fait référence à l'ingérence du gouvernement fédéral dans les compétences provinciales. C'est un enjeu fondamental. Comment peut-on établir un équilibre dans un système défini par une loi fédérale, mais mis en oeuvre par les gouvernements provinciaux dont le gouvernement fédéral a la responsabilité constitutionnelle?

J'ai demandé au témoin précédent si l'Ontario avait l'intention de demander le statut d'intervenant dans le cadre du renvoi du Québec. Il semble y avoir un consensus provincial en ce qui concerne cet élément du projet de loi. Avez-vous l'intention de présenter votre point de vue à la Cour d'appel du Québec, de façon à ce que le point de vue d'autres provinces donnent plus de poids à la décision?

M. Axworthy: Je pourrais probablement répondre à cette question demain. Nous n'avons pas encore vraiment envisagé cette question. Il est probable que certaines de nos préoccupations ne soient pas exactement identiques à celles du Québec. Il est certainement sensé d'envisager sérieusement cette option. Je suis en faveur d'une telle mesure pour l'instant, mais je n'ai pas encore pleinement envisagé l'intervention.

This is an important issue for us because, as I said, the intrusion really threatens to skew our priorities. It does not necessarily skew our priorities, but it does not allow us to decide what is best for the young people in our province. There is a significant likelihood of provinces intervening.

Senator Joyal: The other opportunity would be to formally write to the Attorney General of Quebec to ensure that your concern is raised in the Quebec factum. It would be put before the court, which would then make the ruling. We would have a better chance of getting that through the court. In the process, if it goes to the final adjudication, there would at least be a pronouncement on your point. Is it possible for Mr. Mackintosh to comment on that?

Mr. Mackintosh: It is very unusual for Manitoba to intervene in challenges at the appellate level. To provide support in this circumstance would be guided by the particular consideration that the interference has been in what has been a provincial jurisdiction, the area of management of sentences. It is not in the area of law itself, or the bill, it is with regard to one particular area.

Along with Mr. Axworthy, I can say that we have not had a consideration at my desk about getting involved in that challenge. However, we could consider it when we go back, and we could ask constitutional law for advice. It would have to be kept in mind that our concern is narrow: The issue of the management of sentences.

Senator Joyal: My next question is about the status of Aboriginal youth. We have previously had representatives from Saskatchewan groups involved in alternative measures and, of course, assisting rehabilitation processes. We have also had before us representatives of the legal profession raising concerns about Aboriginal youth. We are well aware of overrepresentation of the Aboriginal in the youth justice system, with which I am sure you are familiar.

You have mentioned in your brief, and Mr. Mackintosh has mentioned as well, that there is nothing in the bill that specifically covers what the Supreme Court has defined as considerations that should be present in the sentencing of Aboriginal people. As you are well aware, sometimes the prison or the penitentiary is not the best school of rehabilitation. Often, it is better to have communities deal with those youths, provided there is a minimum of assistance involved.

Could each of you elaborate on this, because you mention it in passing but not in a substantive way, taking into account that this is a major social issue in both your provinces?

Mr. Mackintosh: In Manitoba we have a very practical report that contains recommendations that will be helpful to move ahead to deal with challenges in the area of Aboriginal justice. The report is called the Aboriginal Justice Implementation Commission. We are now putting together our formal response to those recommendations.

C'est un enjeu important pour nous, car, comme je l'ai dit, cette ingérence risque vraiment de fausser nos priorités. Le projet de loi ne fausse pas nécessairement nos priorités, mais il ne nous permet pas de décider ce qu'il y a de mieux pour les jeunes de notre province. Il est très probable que les provinces interviennent.

Le sénateur Joyal: Vous pourriez aussi écrire officiellement au Procureur général du Québec afin de veiller à ce que vos préoccupations soient soulevées dans le mémoire du Québec. Elles seraient présentées au tribunal afin qu'il tranche. Nous aurions de meilleures chances de faire entendre ces préoccupations par le tribunal. Si l'affaire se rend jusqu'aux plus hautes instances, on aura au moins tranché sur la question que vous avez soulevée. Est-il possible d'obtenir les commentaires de M. Mackintosh sur la question?

M. Mackintosh: Il est très inhabituel pour le Manitoba d'intervenir devant un tribunal d'appel. L'appui du Manitoba dans cette situation tiendrait tout particulièrement au fait qu'il y a empiétement sur une compétence provinciale, soit la gestion des peines. L'affaire ne concerne ni une question de droit ni le projet de loi; elle ne concerne qu'un aspect particulier.

Tout comme l'a fait M. Axworthy, je peux dire que nous n'avons pas envisagé la possibilité d'intervenir dans le cadre de cette contestation. Toutefois, nous pourrions l'envisager à notre retour, et nous pourrions consulter nos experts en droit constitutionnel. Il ne faut pas perdre de vue que notre préoccupation est très précise: la question de la gestion des peines.

Le sénateur Joyal: Ma prochaine question concerne le statut des jeunes Autochtones. Nous avons accueilli des représentants de groupes de la Saskatchewan qui participent à la prise de mesures de rechange et, bien sûr, contribuent à des processus de réadaptation. Nous avons aussi entendu des témoins du milieu juridique soulever certaines préoccupations en ce qui concerne les jeunes Autochtones. Nous sommes pleinement conscients de la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pour les jeunes, et je suis certain que vous êtes au courant aussi.

Vous avez mentionné dans votre mémoire, et M. Mackintosh l'a aussi mentionné dans le sien, que le projet de loi ne s'assortit d'aucune disposition portant spécifiquement sur ce que la Cour suprême a défini comme des facteurs à considérer au moment de déterminer la peine de contrevenants autochtones. Comme vous le savez bien, la prison ou le pénitencier ne sont pas toujours les meilleurs endroits pour favoriser la réadaptation. Bien souvent, il est préférable de confier ces jeunes aux collectivités, à condition de fournir un minimum d'aide.

Puisqu'il s'agit d'un enjeu social important dans vos provinces respectives, pourriez-vous préciser votre point de vue, car vous n'abordez pas cette question en profondeur?

M. Mackintosh: Au Manitoba, nous avons un rapport très pratique s'assortissant de recommandations qui nous permettront d'aller de l'avant et de relever les défis dans le domaine de la justice autochtone. Il s'agit du rapport de la Commission de mise en oeuvre des recommandations sur la justice autochtone. Nous préparons actuellement notre réponse officielle à ces recommandations.

Aboriginal justice, by and large, means greater community justice and more community control, whether that be policing and community justice to provide consequences or sanctions, providing greater victim satisfaction, providing probation on a local basis or even providing bail supervision locally. The more emphasis that the criminal justice system can put on enhancing community justice, the stronger the message is to the offender that someone has been harmed and he or she must right the wrong. The justice system has to provide stronger messages, and the stronger message comes when victims and survivors are present to express the harm — when they want that. It is their right not to have anything to do with an offender.

It is important that an offender look into the whites of the eyes of a community member who has been hurt. When there is that “making up and facing up” an important delivery of justice occurs. In that way, we will reduce criminal involvement.

That is why I am attracted to the development of Aboriginal justice because, quite frankly, it is about public safety and better messages. Better messages are local, victim and community messages. The best way to reduce incarceration of Aboriginal peoples is to allow them to practice what they say can be more effective justice. By and large, that will be, as we move ahead, for lesser offences. Nip the problem in the bud and provide strong messages right at the beginning.

That is my opinion and my sense of how we can reduce the alarming statistics of overrepresentation of Aboriginal people in our correctional facilities. If you want to lower the sentence population, you lower the crime rate. You lower the crime rate by having a more effective justice system.

Senator Joyal: Would it be possible, Madam Chair, to obtain the report that the minister is alluding to on criminal justice for Aboriginal people?

Mr. Mackintosh: We would be proud and pleased to provide that to you as soon as possible. There are many recommendations that specifically deal with youth justice.

The Chairman: Thank you. When we receive that report, we will distribute it to the members of the committee.

Mr. Axworthy: Senator Joyal, you have actually hit on the essential focus for a province such as Saskatchewan. We have the highest crime statistics of any province. We have now begun to say quite openly that the reason for that is our inability to engage socially marginalized individuals, most of which are Aboriginal people. The issue for us is to recognize that. That requires us to work on many different levels, and the justice system is merely one level.

We, in the justice system, will not solve this problem. It has to be solved as a result of ensuring that people who are socially

De façon générale, la justice autochtone favorise une plus grande justice communautaire et un contrôle communautaire accru, qu'il s'agisse des services de police et de la justice communautaire pour établir les conséquences ou les peines, d'une plus grande satisfaction des victimes, de probation locale, ou même de surveillance locale des personnes en liberté sous caution. Plus le système de justice pénale fait porter un accent marqué sur l'amélioration de la justice communautaire, plus on fait comprendre au contrevenant qu'une personne a été blessée et qu'il doit corriger son erreur. Le système judiciaire doit lancer un message plus fort, et ce message est décidément plus fort lorsque les victimes et les survivants sont présents pour exprimer le mal qu'ils ont subi — lorsque c'est ce qu'ils veulent. Ils ont le droit de refuser tout contact avec un contrevenant.

Il est important qu'un contrevenant regarde dans le blanc des yeux un membre de la collectivité qui a été blessé. Un tel processus de «réconciliation et responsabilisation» constitue un progrès important au chapitre de la justice. Ainsi, nous réduirons la participation à des actes criminels.

Voilà pourquoi je m'intéresse au perfectionnement de la justice autochtone, car, en toute franchise, c'est une question de sécurité publique et de messages plus forts. Les meilleurs messages sont locaux, ils proviennent des victimes et des collectivités. Le meilleur moyen de réduire l'incarcération d'Autochtones, c'est de leur permettre de pratiquer ce qu'ils perçoivent comme une justice plus efficace. En général, cela concernera les infractions mineures. Il faut tuer le problème dans l'oeuf et lancer un message fort dès le début.

Voilà comment, selon moi, nous pouvons réduire la surreprésentation alarmante des Autochtones dans nos établissements correctionnels. Pour réduire la proportion d'Autochtones qui purgent une peine, il faut réduire le taux de criminalité. On baisse le taux de criminalité en utilisant un système judiciaire plus efficace.

Le sénateur Joyal: Serait-il possible, madame la présidente, d'obtenir le rapport sur le système de justice pénale pour les peuples autochtones que le Ministre a mentionné?

M. Mackintosh: Nous serions fiers et heureux de vous remettre ce rapport le plus tôt possible. On y trouve de nombreuses recommandations qui portent spécifiquement sur les jeunes.

La présidente: Merci. Lorsque nous recevrons ce rapport, nous le distribuerons aux membres du comité.

M. Axworthy: Sénateur Joyal, vous avez vraiment touché l'enjeu essentiel pour une province comme la Saskatchewan. Notre province affiche les pires statistiques en matière de criminalité. Nous commençons à reconnaître ouvertement que cela découle de notre incapacité d'assurer l'engagement social de personnes marginalisées, dont la plupart sont des Autochtones. Pour nous, il était important de reconnaître cela. Cela exige que nous prenions des mesures à de nombreux échelons, et le système judiciaire n'est qu'un de ces échelons.

Le système judiciaire ne peut à lui seul résoudre ce problème. On ne peut le résoudre qu'en veillant à ce que les personnes qui

marginalized move into the mainstream of society. As you can imagine, it is not a simple task, but it is our primary focus.

The point I raised in my submission was relatively narrow. I raised it yesterday with Mr. Nault, and, in fact, we raise the point each time we come to Ottawa: Jurisdiction for off-reserve First Nations and Métis people. It is not that all of that crime is committed off-reserve, but much of it is.

It is our view, and it remains our view, that no matter where an offence is committed, on or off the reserve, it is, in large measure, the responsibility of the federal government to help us resolve it. We do not anticipate the federal government to bear all of the responsibility, but we certainly anticipate a more effective partnership than currently exists. There is the financial issue, which enables us to provide better or worse responses to individuals based upon the resources we have available to us.

In provinces like ours, people who live in First Nations communities move around a lot. They come into the city, go back to the community and go to other communities. While there might be a border on a map, there is no significant social border that says, in any commonsense way, this person should be the federal government's responsibility, or this person should be the provincial government's responsibility. It is a problem we have to resolve. We sometimes talk about putting our constitutional swords down and getting on to the solutions. In the context of youth justice, that working together requirement is not effective because there are not the resources to do what is being proposed, and, in terms of Aboriginal people, there is an added constitutional point to make with regard to funding. That is our main concern there.

Senator Andreychuk: You were a member of Parliament for a number of years, Mr. Axworthy, and you will recall that the Young Offenders Act had a hard time. Many comments addressed the need to exchange the Juvenile Delinquent Act for the Young Offenders Act because of the high cost to retrain and get the system going when the money would be spent on those things instead of on youth. Sure enough, that is exactly what happened, and the act fell into disrepute.

When it fell into disrepute the noise was heard on Parliament Hill. The detractors from the youth justice system at that time said, "Toughen the act." Much of this came from the West. After that, there was a feeling of what I call the other part, from the West and elsewhere, that the rehabilitation model was still important. This bill seems to have tried to put everything together as an answer. You have pointed out graphically that it will cost a great amount to just manage the system as opposed to working with youth. The minister said that nine of ten provinces were in favour of the bill.

sont socialement à l'écart puissent prendre leur place dans la société. Comme vous pouvez l'imaginer, ce n'est pas chose facile, mais c'est notre première préoccupation.

Le point que j'ai soulevé pendant mon témoignage était relativement restreint. J'en ai parlé hier, avec M. Nault, et, de fait, nous en parlons chaque fois que nous venons à Ottawa: la compétence en ce qui concerne les Métis et les Premières nations hors réserve. Cela ne veut pas dire que la criminalité a lieu dans les réserves, mais une part importante de la criminalité s'y retrouve.

Nous sommes d'avis que, peu importe où l'infraction est commise, que ce soit dans une réserve ou à l'extérieur d'une réserve, le gouvernement fédéral est, dans une large mesure, responsable de nous aider à résoudre le problème. Nous ne nous attendons pas à ce que le gouvernement fédéral assume toutes les responsabilités, mais nous souhaitons certainement un partenariat plus efficace que celui qui existe actuellement. Il y a la question financière, qui détermine la qualité de notre réaction à chaque dossier, selon les ressources dont nous disposons.

Dans une province comme la nôtre, les personnes qui vivent dans les communautés des Premières nations se déplacent beaucoup. Elles se rendent en ville, elles retournent dans leur communauté, et se déplacent vers d'autres collectivités. Même si des frontières sont dessinées sur une carte, il n'y a pas de frontière sociale significative selon laquelle, logiquement, cette personne devrait être sous la responsabilité du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial. C'est un problème que nous devons résoudre. Nous parlons parfois de renoncer à nos chicanes constitutionnelles et de trouver des solutions. Dans le contexte du système de justice pour les jeunes, cette nécessité de travailler ensemble n'est pas efficace, car on ne dispose pas des ressources nécessaires pour faire ce qui est proposé, et, en ce qui concerne les Autochtones, on se bute encore à une question constitutionnelle au chapitre du financement. C'est notre principale préoccupation à cet égard.

Le sénateur Andreychuk: Vous êtes député depuis un certain nombre d'années, monsieur Axworthy, vous vous souvenez que la Loi sur les jeunes contrevenants a eu la vie dure. De nombreuses personnes insistaient sur le besoin de substituer la Loi sur les jeunes contrevenants à la Loi sur les jeunes délinquants en raison des coûts élevés pour le recyclage des employés et la mise en oeuvre du système, l'argent étant affecté à ces aspects plutôt qu'aux jeunes. C'est évidemment ce qui s'est produit, et cela a jeté le discrédit sur la loi.

Lorsque la loi est tombée en discrédit, on a fait beaucoup de bruit sur la colline parlementaire. Les détracteurs du système de justice pour les jeunes de l'époque disaient qu'il fallait «rendre la loi plus sévère». Une part importante de ces revendications provenaient de l'Ouest. Ensuite, on a entendu ce que j'appelle l'autre version, de l'Ouest et d'ailleurs, selon laquelle le modèle de la réadaptation était toujours important. Le projet de loi semble avoir tenté de trouver une solution qui rassemble toutes ces options. Vous avez signalé, graphique à l'appui, que l'on affectera beaucoup d'argent à la gestion du système, au lieu de travailler avec les jeunes. La ministre a dit que neuf provinces sur dix étaient en faveur du projet de loi.

I understand why you would want to have a working good relationship with the minister and to continue that relationship. However, it seems to me that the minister has not got a clear message from the provinces. The government may have got the message from the opposition members in the House of Commons, but not from the provinces, that we are really not serving youth well if we go through the exercise again if the resources are not there. The provinces do not have the resources and the federal government will probably not have the kind of money.

Is it not time for the federal government to negotiate with the provinces on a more co-operative model? To deal with your statistics, with respect to the 6,000 young offenders in Saskatchewan, it will cost \$4,000 per person to maintain a system without helping the young offenders at all. Would it not be better to take that money to develop community resources for our Aboriginal youth co-operatively? What are we doing here?

Mr. Axworthy: That is a very good question. It would be nice to be able to sit down with the federal Minister of Justice, discuss these things fully and have her appreciate the concerns that exist across the country. There is not a province that would not say privately that it would be nice to focus on the rehabilitation side to reduce crime, improve people's sense of security in their communities, generate a system of justice more respected by those who are most in contact with it, and actually improve people's lives.

There is no doubt that in the West we have difficulty balancing the call for being tough on crime and criminals and being tough on the causes of crime. It is not entirely clear that poverty, social and family dysfunction are causes of crime because not everyone who experiences those things is a criminal. However, there is higher incidence of crime in less functioning individuals and communities.

The examples of alternative measures that we have all experienced are cheaper. They involve a fairly large number of people. They enable the province to decide with the communities how best to address offending, and they generate much better results. Focusing on doing that would be a much more efficient use of money and would generate better results.

I actually attended an alternative measures case that was almost a sentencing circle. It cost approximately \$900. For that young person to go to court, when all the costs are added in, would have been something approaching ten times that. That person is now, for various reasons, on the straight and narrow, functioning and contributing to society. Going before a judge might not have generated that.

I will make another point. We now have a Cree-speaking court in Northern Saskatchewan, with a Cree-speaking judge, court officials and prosecutors. This is not a cheap process. Even though it has only been in place a short time, it has received significant

Je comprends pourquoi vous avez avantage à nouer de bonnes relations de travail avec la ministre et à maintenir cette relation. Toutefois, j'ai l'impression que la ministre n'a pas reçu un message clair des provinces. Le gouvernement a peut-être reçu un message des membres de l'Opposition à la Chambre des communes, selon lesquels nous n'aidons vraiment pas les jeunes si nous répétons l'exercice sans disposer des ressources nécessaires, mais les provinces n'ont pas transmis ce message. Les provinces ne disposent pas des ressources nécessaires, et le gouvernement fédéral n'aura probablement pas une telle somme à sa disposition.

Le temps n'est-il pas venu pour le gouvernement fédéral de négocier un modèle plus coopératif avec les provinces? Si je reprends vos statistiques concernant les 6 000 jeunes contrevenants en Saskatchewan, il en coûtera 4 000 \$ par personne pour maintenir un système sans aider les jeunes contrevenants du tout. Ne serait-il pas préférable de prendre cet argent pour concevoir de concert des ressources communautaires pour nos jeunes Autochtones? Que faisons-nous ici?

M. Axworthy: C'est une très bonne question. Ce serait bien de pouvoir s'asseoir avec la ministre fédérale de la Justice, de discuter pleinement de ces questions avec elle et de lui faire comprendre les préoccupations qui existent partout au pays. Aucune province ne nierait, officieusement, qu'il serait bien de mettre l'accent sur la réadaptation afin de réduire le crime, d'améliorer le sentiment de sécurité des collectivités, de produire un système judiciaire mieux respecté par les personnes qui le connaissent, et d'améliorer vraiment la vie des gens.

Il n'y a pas de doute sur le fait que, dans l'Ouest, nous éprouvons de la difficulté à établir l'équilibre entre le besoin d'être sévère envers les criminels et le besoin de s'attaquer aux causes du crime. Il n'est pas tout à fait clair que la pauvreté et la dysfonction sociale et familiale sont des causes du crime, car les personnes qui se retrouvent dans ces situations ne deviennent pas nécessairement des criminels. Cependant, on constate que le taux de criminalité est plus élevé chez les personnes et dans les collectivités aux prises avec ces problèmes.

Les exemples de mesures de rechange que nous avons tous essayées occasionnent des coûts moindres. Elles supposent la participation d'un nombre assez important de personnes. Elles permettent à la province de décider avec la collectivité des meilleurs moyens de composer avec les contrevenants, et elles donnent de bien meilleurs résultats. En mettant l'accent sur une telle démarche, on utiliserait les fonds d'une façon beaucoup plus efficiente, et on obtiendrait de meilleurs résultats.

J'ai assisté à l'application d'une mesure de rechange qui ressemblait à un conseil de détermination de la peine. Cette mesure a coûté environ 900 \$. Si cette jeune personne avait comparu devant un tribunal, avec tous les coûts que cela suppose, la facture se serait élevée à environ dix fois ce montant. Cette personne est maintenant, pour diverses raisons, dans le droit chemin, et elle contribue pleinement à la société. La comparution devant un juge n'aurait peut-être pas donné de tels résultats.

J'aimerais soulever un autre point. Nous avons maintenant un tribunal cri dans le nord de la Saskatchewan, où le juge, les fonctionnaires de la cour et les procureurs parlent cri. C'est un processus coûteux. Même si le tribunal existe depuis peu de

support from the communities. The court received a standing ovation in one community. I do not suppose when Senator Andreychuk was a judge she got a standing ovation.

Senator Andreychuk: I did get a thank you once.

Mr. Axworthy: Communities are saying, "This is now an issue of the court and us against crime. Before, it was us against the court and against criminals." A measure which implements change makes your point much more useful than the significant implementation costs to implement what is being proposed here. We would rather get on and do things than prepare to spend money we might not have in the future.

Mr. Mackintosh: It was an excellent question because when one considers, for example, the added costs for prosecutors of \$750,000 on an annual basis — a large part of which is due to the introduction of preliminary inquiries into the youth justice system — aside from the broad social economic challenges, and how improving opportunities and hope for young people can make a difference, just with targeted programming we can make a difference. We know what the risk factors are for youth involvement in the criminal justice system.

In Manitoba, we have introduced a program called Lighthouses and we now have 21 sites for school use after hours. We have invested in this great infrastructure of public schools and we cannot afford to have lights going out. Many schools do not have lights going out, but some do — disproportionately in neighbourhoods where there are the greatest conglomerations of risk factors. Sometimes keeping kids busy in the prime crime time between 3:30 p.m. and 6:30 p.m. can make a great deal of difference. We all have to recognize that the justice system is a clean-up system, and if we could have that \$750,000 going to lighthouses or stay-in-school programs, recognizing there is a big correlation between dropping out of school and criminal involvement, we will have done ourselves a great service, as Canadians, rather than spending it on prosecutors to have more preliminary inquiries.

Senator Andreychuk: The new bill puts extrajudicial measures in, whereas the current act has alternative measures. The alternative measures, under the Young Offenders Act, were to keep youth out of the court system, to divert them. These extrajudicial measures are rather elaborate, putting an onus on the police and the courts to go through a process that has to be documented. I foresee a bureaucracy. These young people will have to go through admissions, so there will be lawyers. At the end of day, if the process is not successful, he or she may reoffend. What is your view on extrajudicial measures as opposed to the alternate measures in the Young Offenders Act?

temps, il a bénéficié d'un soutien considérable des collectivités. Dans une collectivité, le tribunal a reçu une ovation debout. Je suppose que le sénateur Andreychuk n'a jamais eu d'ovation debout lorsqu'elle était juge.

Le sénateur Andreychuk: On m'a déjà remerciée une fois.

M. Axworthy: Les collectivités disent: «C'est désormais le tribunal et nous contre le crime. Avant, c'était nous contre le tribunal et contre les criminels.» Une mesure qui apporte des changements rend votre argument beaucoup plus avantageux que les coûts importants de mise en oeuvre du projet de loi. Nous préférons aller de l'avant et faire des choses, au lieu de nous préparer à dépenser de l'argent que nous n'aurons peut-être pas dans l'avenir.

M. Mackintosh: C'était une excellente question parce que, lorsqu'on considère, par exemple, que les coûts additionnels de 750 000 \$ par année pour les procureurs — imputables pour une bonne part à l'introduction des enquêtes préliminaires dans le système de justice pour adolescents —, mis à part les défis socio-économiques au sens large et le rôle que peuvent jouer les possibilités et les espoirs offerts aux jeunes, nous pouvons, à l'aide des seuls programmes ciblés, faire bouger les choses. Nous connaissons les facteurs susceptibles de faire en sorte que les jeunes soient aux prises avec le système de justice pénale.

Au Manitoba, nous avons introduit un programme appelé Lighthouses. Nous disposons de 21 sites établis dans des écoles, lesquels sont utilisés après les heures de classe. Nous avons beaucoup investi dans cette merveilleuse infrastructure d'écoles publiques, et nous n'avons pas les moyens de laisser les lumières d'éteindre. Un bon nombre les gardent ouvertes, mais certaines les laissent s'éteindre — un nombre disproportionné d'entre elles se trouvent dans des quartiers où les accumulations de facteurs de risque sont les plus grandes. Souvent, il suffit de faire en sorte que les jeunes demeurent occupés pendant les périodes où le plus grand nombre d'infractions sont commises, soit entre 15 h 30 et 18 h 30. Nous devons tous comprendre que le système de justice est un système de nettoyage. Si nous investissions plutôt cette somme de 750 000 \$ dans des programmes comme Lighthouses ou les programmes de lutte au décrochage, en raison de la corrélation élevée entre le décrochage et les comportements délictueux, nous nous serons rendu un fier service en tant que Canadiens. L'argent serait mieux investi que si on le verse à des procureurs chargés de mener un plus grand nombre d'enquêtes préliminaires.

Le sénateur Andreychuk: Dans le nouveau projet de loi, on introduit des mesures extrajudiciaires, tandis que, dans la loi actuelle, il y a des mesures de rechange. Les mesures de rechange, dans la Loi sur les jeunes contrevenants, visaient à éviter que les jeunes n'entrent dans le système de justice, à les en détourner. Ces mesures extrajudiciaires sont plutôt complexes et obligent la police et les tribunaux à passer par une procédure qui doit être documentée. Je vois d'ici la bureaucratie que cela exigera. Les jeunes intéressés devront faire des aveux. Des avocats seront donc en cause. Au bout du compte, l'adolescent ou l'adolescente, en cas d'échec de la procédure, risque de récidiver. Que pensez-vous des mesures extrajudiciaires par rapport aux mesures de rechange prévues dans la Loi sur les jeunes contrevenants?

Mr. Axworthy: It is important to do as much as we possibly can before a person gets charged, and before he or she gets picked up by the police. That is where we should focus our efforts.

Many of the alternative measures take place prior to charging. We have to persuade our prosecutors to undertake more of that. You remove a specific problem that charged young offenders have, which is a criminal record, so that when they apply for jobs they are not turned down and left with few other devices. We are much better off if we focus on things we can do ahead of time.

I will make a comment not related to this question. We actually spend most of our time putting sick people into facilities whose sickness is acted out in activity we call criminal. I think you can understand that is not a very productive process. I do not mean just sick in terms of fetal alcohol syndrome, which leads to people not being able to understand the difference between right and wrong and the consequences of actions or of rules being broken.

Our whole system is based on that. That is one type of sick person we put in an institution and criminalize. Others are those who are abused sexually or physically. You know the percentage of young people in institutions who have been sexually and physically abused. Are they criminals? They commit acts that we call criminal. It is worth remembering that not all countries that are liberal democracies call these things criminals act, but, in any case, we do, and then we criminalize them. This piece of proposed legislation will not help us one bit in addressing that concern. In fact, it seems to me it will take us on a course that will not enable us to address that fundamental problem with our system.

That does not mean that such people do not do wrong things. It is just that there are often medical reasons why they do those things.

Senator Andreychuk: Could I have your comment on the fact that this bill creates a system that is very complex? One of the reasons given as to why it is so complex is that we are dealing with a less mature person than an adult. Others have said that this actually replicates, within a juvenile system, a more adult-like system. What is your opinion?

Mr. Mackintosh: Bringing preliminary inquiries, for example, into the youth justice system has brought in a questionable, outdated process. It is time to simplify the process, as I said earlier. The community justice options in the legislation are overly formalized, risking community justice itself. Community justice has to be allowed to grow and flourish and develop with local flavour and local traditions. There should be standards, and those can be provided, but they do not have to be in legislation. That touches, in part, what you were addressing. It is the wrong direction, overall.

M. Axworthy: Il importe de faire tout ce que nous pouvons faire avant qu'une personne ne soit accusée et avant qu'elle ne soit arrêtée par la police. C'est là que devraient se concentrer nos efforts.

Bon nombre de mesures de rechange sont prises avant le dépôt d'accusations. Nous devons persuader les procureurs de faire plus à ce sujet. Il suffit d'éliminer un problème précis auquel les jeunes délinquants sont confrontés, soit un casier judiciaire, de façon que, au moment de présenter leur candidature à un poste, ils ne soient pas éconduits et laissés avec peu d'autres possibilités. Nous avons tout intérêt à mettre l'accent sur ce que nous pouvons faire avant.

J'aimerais faire un commentaire qui ne porte pas sur cette question. Nous passons le plus clair de notre temps à mettre sous garde des personnes malades dont la maladie se manifeste par des actes criminels. Vous comprendrez, j'en suis certain, qu'il ne s'agit pas d'une solution très productive. Je ne fais pas uniquement référence au syndrome d'alcoolisme foetal, du fait que les personnes n'arrivent plus à faire la part du bien et du mal ni à tenir compte des conséquences de leurs actes ou des règles qu'elles enfreignent.

C'est là-dessus que repose tout notre système. Il s'agit d'un type de personnes malades que nous institutionnalisons et criminalisons. Il en va de même pour les victimes de violence sexuelle ou physique. Vous êtes au courant du pourcentage de jeunes mis sous garde qui ont été victimes d'agression sexuelle et physique. Sont-ils des criminels? Ils commettent des actes que nous qualifions de criminels. Dans ce cas, il convient de se rappeler que ce ne sont pas toutes les démocraties libérales qui qualifient de tels actes de criminels. Quoi qu'il en soit, nous le faisons, nous, et nous criminalisons les personnes en question. Le projet de loi à l'étude ne fera rien du tout pour remédier à ce problème. En fait, j'ai l'impression qu'il nous mènera sur une voie qui nous empêchera de nous attaquer à ce problème fondamental au sein de notre système.

Cela ne veut pas dire que les personnes en question ne font rien de mal. Seulement, leurs actes s'expliquent souvent par des raisons médicales.

Le sénateur Andreychuk: Pourrais-je vous entendre au sujet du système très complexe qu'instituera le projet de loi? L'une des raisons invoquées pour justifier la grande complexité du système tient au fait que nous avons affaire à une personne moins mûre qu'un adulte. D'autres ont affirmé que nous reproduisons, dans le système pour adolescents, un système s'apparentant de plus près à celui qui s'applique aux adultes. Quelle est votre opinion à ce sujet?

M. Mackintosh: À titre d'exemple, le fait d'introduire des enquêtes préliminaires dans le système de justice pour adolescents entraîne la mise en place d'une procédure douteuse et désuète. Comme je l'ai déjà indiqué, il est grand temps de simplifier le processus. Les options relatives à la justice communautaire qu'on retrouve dans le projet de loi sont trop officielles, au point où elles risquent de compromettre la justice communautaire elle-même. On doit permettre à la justice communautaire de croître, de s'épanouir et de se perfectionner au gré de la couleur et des traditions locales. On devrait établir et fournir des normes, sans pour autant les inclure dans un texte de loi. Ce problème nous

Mr. Axworthy: That is right. I believe, though, that there are times and young people for whom we need serious measures. It is important to have an adult-like system for persistent offenders who seem to be unconcerned about the anti-social activities they carry on. The public demands that we deal firmly with young people who show no respect for themselves or for anyone else.

That being said, that is not the vast majority of young people. Neither is it the way in which most of us would deal with challenges we face within our families or among the people with whom we deal. If it is possible to negotiate with someone, we tend to do that.

To get back to Senator Joyal's point, this is particularly important when dealing with Aboriginal people, who constitute the largest community at risk. They do not consider a justice system that blames someone as relevant. It is not within their cultural context. However, we focus on blaming people. We find them guilty and we punish them. That is not the way Aboriginal justice works.

We have a large representation of Aboriginal people in our facilities. We should also remember that we have a large number of Aboriginal people who are victimized, because the numbers are very similar. A population that perhaps cares less about Aboriginal criminals should care about Aboriginal victims.

We actually have much to learn from the way in which Aboriginal peoples pursue justice. There is nothing in the bill that indicates we are learning anything from a people who say, "Let us heal the person; let us heal the community, and let us make progress and develop something positive out of an anti-social act."

We should do that instead of constantly reinforcing a system of justice that is simply alien. It is clear that an alien system of justice will never work. It will never be accepted and will never function in the way we want it to function. In other words, it will reduce neither criminal nor anti-social behaviour. That is absolutely evident in small Aboriginal communities.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for coming from so far and staying so late to help us with our deliberations. We greatly appreciate your time. You can be sure that your remarks will be passed on to other members of the committee who were unable to be here.

At this point, we will continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

OTTAWA, Wednesday, October 31, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, in respect of criminal

ramène en partie à celui que vous avez soulevé. Dans l'ensemble, on s'engage sur la mauvaise voie.

M. Axworthy: Exactement. Je crois cependant qu'il y a des moments et des adolescents pour qui nous devons avoir des mesures plus sérieuses. Il importe d'établir un système s'apparentant à celui des adultes pour les récidivistes qui semblent indifférents à leurs activités antisociales. Les citoyens exigent qu'on traite avec fermeté le cas de ces jeunes qui n'ont aucun respect pour eux-mêmes ni pour autrui.

Cela dit, ce n'est pas le cas de la vaste majorité des jeunes. Ce n'est pas non plus ici que la plupart d'entre nous réagirions face à des problèmes au sein de notre famille ou parmi les personnes à qui nous avons affaire. Lorsqu'il est possible de négocier, nous avons tendance à le faire.

Pour revenir au point soulevé par le sénateur Joyal, la démarche revêt une importance toute particulière à propos des Autochtones, qui constituent la plus importante communauté à risque. Ils ne considèrent pas comme pertinent un système de justice qui rejette le blâme sur quelqu'un. Cela ne fait pas partie de leur contexte culturel. Cependant, nous mettons l'accent sur le blâme. Nous trouvons une personne coupable, puis nous la punissons. Ce n'est pas ainsi que fonctionne la justice autochtone.

Dans nos établissements, on retrouve un grand nombre d'Autochtones. Nous devrions également nous rappeler qu'il y a un grand nombre d'Autochtones victimisés puisque les chiffres sont très similaires. Une population qui se préoccupe peut-être moins du sort des criminels autochtones pourrait au moins s'inquiéter de celui des victimes autochtones.

En fait, nous avons beaucoup à apprendre du système de justice des Autochtones. Dans le projet de loi, rien n'indique que nous ayons tiré des leçons de ceux qui disent: «Guérissons la personne et guérissons la collectivité. Ensemble, essayons de progresser et de tirer le meilleur parti possible d'un acte antisocial.»

C'est ce que nous devrions faire au lieu de renforcer sans cesse un système de justice simplement étranger. Il est certain qu'un système de justice étranger ne donnera jamais de bons résultats. Il ne sera jamais accepté, et il ne fonctionnera jamais comme nous le souhaitons. En d'autres termes, il ne contribuera à réduire ni les comportements délictueux ni les comportements antisociaux. Dans les petites communautés autochtones, c'est absolument évident.

La présidente: Je vous remercie beaucoup, messieurs, d'être venus de si loin et d'être restés si tard pour nous aider dans nos délibérations. Nous vous sommes reconnaissants du temps que vous nous avez consacré. Vous pouvez avoir l'assurance que vos propos sont transmis aux membres du comité qui n'ont pu être avec nous aujourd'hui.

Nous allons maintenant poursuivre à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mercredi 31 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-7, Loi

justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bill.

[English]

Ms Jill Anne Joseph, Clerk of the Committee: Honourable senators, I have been advised by the chairman and the deputy chairman that they are unavoidably detained in the chamber. As clerk of the committee, I am prepared to receive a motion for acting chairman until such time as the chairman or the deputy chairman arrives.

It is moved by the Honourable Senator Fraser that the Honourable Senator Moore serve as acting chairman. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Wilfred P. Moore (*Acting Chairman*) in the Chair.

The Acting Chairman: I call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. This is our tenth meeting to consider Bill C-7 in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other acts.

We have with us from the John Howard Society, Mr. Stewart and Ms Pate from the Elizabeth Fry Societies.

Mr. Stewart, please proceed.

Mr. Graham Stewart, Executive, John Howard Society: Honourable senators, I thank you for the opportunity to present to this committee on Bill C-7. The young offender legislation has been a concern to the John Howard Society for many years. The society is a national organization that is in 60 communities across Canada. It encompasses about 15,000 supporters, staff and volunteers in a range of programs related to criminal justice, with the overall view of helping those who have been engaged in the criminal justice system to establish themselves as law-abiding citizens.

Our response to Bill C-7 is generally positive. There are a number of things that we think are important improvements to Bill C-7 over the Young Offenders Act, YOA. We are pleased to see that it is put in the context of the limits that criminal justice law can achieve in terms of reducing crime. Its focus on crime prevention and other factors are crucial, and we are glad to see that recognized in the overall strategy.

We are aware that there is a great variation between crime rates across Canada. We bring to your attention that the variation in crimes cannot be attributable to differential access to the justice system. We have the same law across Canada, and we have the same police structure, with the same access to courts and so on.

While we have made access to the justice system equitable across the country. However, access to other matters such as employment, school and social conditions have not been achieved to the same level. It is in that area primarily that we see the differences for the reasons in participation in criminal activity.

concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit à 15 h 45 pour étudier le projet de loi.

[Traduction]

Mme Jill Anne Joseph, greffière du comité: Honorables sénateurs, la présidente et le vice-président du comité m'ont avisée qu'ils sont retenus au Sénat. À titre de greffière du comité, je suis prête à accepter une motion proposant la nomination d'un président suppléant en attendant l'arrivée de la présidente ou du vice-président.

L'honorable sénateur Fraser propose que l'honorable sénateur Moore soit président suppléant. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Wilfred P. Moore (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant: La séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ouverte. Il s'agit de notre dixième réunion pour étudier le projet de loi C-7 concernant le système de justice pénale pour les adolescents et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence.

Nous accueillons aujourd'hui M. Stewart de la Société John Howard et Mme Pate des Sociétés Elizabeth Fry.

Allez-y, monsieur Stewart.

M. Graham Stewart, directeur, Société John Howard: Honorables sénateurs, je vous remercie de nous donner l'occasion d'exprimer notre opinion sur le projet de loi C-7 devant votre comité. Cela fait déjà bien des années que la Loi sur les jeunes contrevenants préoccupe la Société John Howard. La société est un organisme national présent dans 60 collectivités du Canada. Elle regroupe environ 15 000 travailleurs, employés et bénévoles qui oeuvrent dans divers programmes reliés à la justice pénale et qui visent à aider ceux qui ont eu des démêlés avec le système de justice pénale à devenir d'honnêtes citoyens.

De façon générale, notre réaction au projet de loi C-7 est positive. À notre avis, il contient certaines améliorations importantes par rapport à la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous sommes heureux que cette mesure s'insère dans les paramètres selon lesquels les mesures de justice pénale peuvent aider à réduire le crime. L'accent qu'on y met sur la prévention du crime et certains autres facteurs est primordial et nous sommes heureux que cette considération soit entrée en ligne de compte dans la stratégie globale des législateurs.

Nous savons que les taux de criminalité varient énormément d'un bout à l'autre du Canada. Nous vous signalons que ces variations ne peuvent pas être attribuées à des différences d'accès au système de justice. Au Canada, nous avons les mêmes lois, les mêmes structures policières, le même accès aux tribunaux, et ainsi de suite.

L'accès au système de justice est équitable d'un bout à l'autre du pays, mais on ne peut pas dire la même chose pour d'autres facteurs comme l'emploi, l'instruction et les conditions sociales. C'est surtout de là que viennent les raisons d'une participation à des activités criminelles.

Some of the improvements to the YOA consist of the principles that we think are coherent and relevant. We are pleased with the extrajudicial measures that were not available in the YOA. We think it is important to include in this proposed legislation post-trial hearings for adult sentences, supervised conditional release, intensive rehabilitation orders, intensive custody, and supervision orders. Our major criticisms of this legislation are the provisions that allow for varying application of the bill in different provinces across Canada.

I will go into more detail. We like the preamble and the principles in the bill. We think that the principles are coherent and not mutually exclusive. They are not a catchall for every ideology, but they comprise a coherent set of principles that will go much further in giving courts some sense of direction and guidance.

The emphasis on rehabilitation and reintegration is very positive, as shown in the primary way that the bill attempts to address matters of public safety. The inclusion of the international covenants is positive and puts the proposed legislation into international context, which is valid and important.

We feel positively about the extrajudicial measures as they are articulated in the bill. The principles, objectives and broad options give a proper emphasis on measures other than judicial processing. We are enthusiastic about the authorization for formal warnings and cautions. This is a good move and can be helpful, again in reducing access to the criminal justice system.

We feel positively about the youth justice committees because of the potential they have to engage citizens. However, we have some concerns about how citizen committees are selected. We want to ensure that the committees are not used in inappropriate ways for the particular political agendas of some provinces.

The matter of optionality is of some concern to us. In those clauses we see the ability of provinces to opt out of particular extrajudicial measure as noted in clauses 7, 8 and 10 (2)(a) that relate to cautions and extrajudicial sanctions.

The use of alternatives to prison are dependent in some cases on those alternatives being available in provinces, which suggests that prison is the first option and the alternative is the second option. We think it should be the other way around.

The intensive support supervision measures seem to be optional in some provinces and also to require the consent of the provincial director. That has the possibility of restricting options.

The presumptive sentences can apply at different ages in different provinces, depending on what they choose. In fact, the

Certaines des améliorations à la Loi sur les jeunes contrevenants viennent de l'installation de principes que nous jugeons cohérents et pertinents. Nous sommes heureux des dispositions relatives aux mesures extrajudiciaires qui n'étaient pas prévues dans la Loi sur les jeunes contrevenants. Selon nous, il importe de prévoir dans le projet de loi la tenue d'audiences pour la détermination d'une peine applicable aux adultes après le procès, la libération conditionnelle sous surveillance, des ordonnances de programmes intensifs de réadaptation, de garde intensive et de surveillance. Les principales objections que nous avons au projet de loi tiennent aux dispositions qui permettent qu'on applique le projet de loi de façon différente selon les provinces.

Je vais maintenant entrer davantage dans les détails. Nous aimons le préambule et les principes du projet de loi. Selon nous, ces principes sont cohérents et ne sont pas mutuellement exclusifs. Ils ne visent pas à refléter toutes les idéologies, mais comprennent plutôt un ensemble cohérent de principes qui vont faire beaucoup pour donner certaines directives et certains conseils aux tribunaux.

C'est une très bonne chose que le projet de loi insiste sur la réadaptation et la réinsertion sociale comme principaux moyens de répondre aux préoccupations de sécurité du public. C'est aussi une bonne chose qu'on y ait inclus les conventions internationales puisque cela permet de placer le projet de loi dans un contexte international, ce qui est utile et important.

Nous sommes heureux de la façon dont les mesures extrajudiciaires sont prévues dans le projet de loi. Les principes, les objectifs et les solutions offertes montrent bien qu'on insiste sur autre chose que des mesures judiciaires. Nous sommes ravis qu'on autorise les avertissements et les mises en garde formelles. C'est une bonne chose et cela peut aussi être utile pour réduire le recours au système de justice pénale.

Nous approuvons également la formation de comités de justice pour la jeunesse vu que ceux-ci permettront d'obtenir la participation des citoyens au processus. Nous avons cependant certaines inquiétudes quant à la façon dont les membres de ces comités seront choisis. Nous voulons être certains que ces comités ne seront pas utilisés de façon non appropriée pour répondre aux objectifs politiques particuliers de certaines provinces.

La question d'optionnalité est une chose qui nous inquiète. Les provinces pourraient décider de ne pas participer aux mesures extrajudiciaires aux termes des articles 7 et 8 et de l'alinéa 10(2)a) en ce qui concerne les mises en garde et les sanctions extrajudiciaires.

Dans certains cas, le recours aux solutions de rechange dépend de la possibilité d'appliquer ces solutions dans les diverses provinces, ce qui laisse entendre que la prison est préférable à la solution de rechange. À notre avis, ce devrait être le contraire.

Les mesures de surveillance et de soutien intensif semblent être facultatives dans certaines provinces et semblent aussi exiger le consentement du directeur provincial. Cela pourrait restreindre les choix disponibles.

Les sentences présomptives peuvent être applicables à des âges différents selon ce que les provinces auront décidé. La peine

sanction that is available for a 15 year-old in one province could be dramatically different from that which is available in another province.

The definition of “levels of custody” is weak, and it only refers to degrees of restraint, which we think gives tremendous scope for provinces to have very different definitions of what constitutes open custody. We would like to see the bill set some standards and to give some guidance about those differences.

In the matter of sentencing the principles are powerful and positive, while recognizing the importance of consistency and fairness. We also recognize the emphasis they place on reducing existing custody. Intensive support and supervision orders are good. However, they could be made better if certain consent requirements were included in the provisions, particularly where measures being used are highly intrusive, confrontational, involve risk taking or seriously impede participation in normal school and work activity.

The intensive rehabilitative custody and supervision orders have great potential if they are implemented properly. We are pleased to see that they are restricted to those that have presumptive sentences. It is important that such measures be targeted to those who are in greatest need, rather than become a common occurrence in the sentencing process. We are pleased to see the provisions for leaves from custody. It is through leaves from custody that programs and rehabilitation can be achieved. It is in that environment where it is often the most effective.

We very much like the conditional supervision provisions that have been introduced. Most people assume that there are conditional supervision processes in place for young offenders, given that they have something similar for adults. However, we also think the implementation of conditional supervision in this bill is far better than that which was implemented in the adult system.

In particular, we are pleased to see that the court is required to articulate at the time of sentencing, that a period of supervision is included in the sentence to avoid the notion that some how conditional release undermines the sentence that the court intended. In our view, and indeed I think considerable research has been done to show that gradual release is the most effective way to reduce recidivism for those who have been sent to custody. One should assume that such measures are in place.

Indeed, it is not, in our view, a measure that one takes as a sense of clemency or reward for good behaviour, but it is a necessary condition attached to imprisonment. If we are to remove people from the community, we must be concerned for their reintegration. We are pleased that it is mandatory in virtually all cases.

We are also pleased that measures have been taken not to make it additional to the time that would be served and, as a result, lengthening sentences. We are concerned that there is a lack of standards articulated in the bill in respect of the nature of that

applicable à un adolescent de 15 ans dans une province pourrait être extrêmement différente de la peine applicable dans une autre.

La définition des niveaux de garde laisse à désirer et ne porte que sur le degré de confinement, ce qui veut dire qu'on donne une très grande marge de manoeuvre aux provinces pour avoir des définitions très différentes de ce qui constitue la garde en milieu ouvert. Nous voudrions que le projet de loi établisse certaines normes et donne certaines directives à ce sujet.

Les principes relatifs à l'imposition de la peine sont tout à fait positifs et tiennent compte de l'importance de l'uniformité et de l'équité. Ces principes insistent aussi sur la nécessité de réduire le recours à la garde. C'est une bonne chose qu'on ait recours à des ordonnances d'assistance et de surveillance intensive. Ce serait cependant préférable qu'on inclue la nécessité d'obtenir le consentement de l'adolescent dans ces dispositions, surtout pour la participation à des programmes hautement intrusifs, conflictuels, qui présentent des risques ou qui nuisent grandement à la participation à des activités scolaires ou professionnelles normales.

Les ordonnances d'assistance et de surveillance intensive peuvent être très utiles si elles sont utilisées convenablement. Nous sommes heureux qu'elles visent uniquement les adolescents à qui on impose une sentence présumptive. Il importe que ces mesures s'appliquent uniquement à ceux qui en ont le plus besoin au lieu de devenir chose commune. Nous sommes heureux aussi que le projet de loi prévoit des solutions de rechange à la garde. Ces solutions de rechange permettent de se concentrer sur la réinsertion et la réadaptation et c'est dans un tel milieu que ces programmes sont souvent le plus efficaces.

Nous aimons beaucoup les dispositions relatives à la garde sous surveillance. La plupart des gens supposent qu'il existe des mécanismes de surveillance conditionnelle pour les jeunes contrevenants comme pour les adultes. Nous considérons cependant que les mesures de garde sous surveillance prévues dans le projet de loi sont de beaucoup préférables à ce qui existe pour les adultes.

Nous sommes particulièrement heureux que le tribunal doive préciser la période de surveillance au moment de la détermination de la peine pour éviter qu'on pense que la garde sous surveillance constitue un amoindrissement de la peine prévue au départ. Selon nous et, à mon avis, d'après bon nombre d'études menées jusqu'ici, la réinsertion graduelle est le moyen le plus efficace qui soit pour réduire le récidivisme parmi les personnes incarcérées. Il faut supposer que ces mesures existent.

Cependant, la garde sous surveillance n'est ni une forme de clémence ni une récompense pour un comportement conforme, mais bien une condition importante de l'incarcération. Si nous enlevons des gens de la collectivité, nous devons ensuite nous occuper de leur réintégration. Nous sommes heureux que la garde sous surveillance soit obligatoire dans à peu près tous les cas.

Nous sommes aussi heureux qu'il soit prévu dans le projet de loi que la période de garde sous surveillance ne s'ajoute pas à la période de garde, ce qui aurait augmenté la durée de la peine. Cela nous inquiète que le projet de loi ne précise pas de

community support and supervision. We do not want the support and supervision to be inane but to have some substance to it. That is because it could well lead to a circumstance some years down the road where it would appear to be ineffective. That would be a tragedy. We know that such measures can be effective.

The general theme or emphasis on reducing or restricting the use of custody throughout the bill is very good, and we support that.

With respect to the matter of adult sentences, first we should point out that our society is not been in favour of adult sentences being used for young people in the past. In our view it undermines the whole nature of the young offender legislation to treat them as adults. Given that it has been a feature of the legislation for many years, and it is likely to remain so, there are a number of aspects of the adult sentencing process that we think are substantial improvements over the current provisions with the Young Offenders Act.

In particular, moving to post-trial hearings and sentencing rather than pre-trial transfer hearings is a major improvement. As a person who has testified at a number of transfer hearings, it is a very unsettling process to be involved in the determination of how dangerous a person is before there has been a determination of whether the person is guilty.

There is one case that I was working on where the person was acquitted in adult court after being found too dangerous for a youth court trial. It also expedites the process. It is not uncommon to see two years of transfer hearings before a person even gets to trial.

We are not in favour of presumptive adult sentences. That works against the nature of the Young Offenders Act. They should not be presumptive, the person would not be transferred and the case needs to be made, rather than the other way around.

The test for adult sentences is an improvement over the current legislation, which focuses on balancing the needs of the child against the protection of the public. This one talks about accountability. It is adequate to be accountable. There are those who will argue that accountability is a code word for harshness, but our reading of the bill does not say that. That is not our interpretation, and it would be a shame if that were the case.

We will not know how many of these measures will work until they have been litigated or courts have begun to make decisions. In principle, we think that the notion of accountability includes the notion of restraint and proportionality. The notion of public protection does not include those. As such, this is a better test.

We would suggest that even though young people may be sentenced subject to the sentences of adults through this measure, they should still be subject to the principles of the youth criminal justice bill.

normes relativement aux mesures d'appui et de surveillance communautaires. Nous ne voulons pas que le soutien et la surveillance n'aient aucun poids, sinon, on pourrait les juger inefficaces dans quelques années, ce qui serait tragique. Nous savons que des mesures de ce genre peuvent être efficaces.

C'est très bien que l'on insiste partout dans le projet de loi sur l'utilité de réduire ou de restreindre le recours à la garde.

Relativement aux peines pour adultes, je dois tout d'abord signaler que notre société n'a jamais été en faveur de l'imposition de peines pour adultes à des adolescents. Selon nous, il est tout à fait contraire à la nature de la Loi sur les jeunes contrevenants de les traiter comme des adultes. Par ailleurs, vu que cette possibilité existe dans la loi depuis bien des années et continuera probablement d'exister, nous jugeons que le processus prévu dans le projet de loi pour l'imposition de peines pour adultes constitue une grande amélioration par rapport aux dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Plus particulièrement, l'abolition des audiences de renvoi avant le procès en faveur d'audiences après le procès est une amélioration importante. Je sais moi-même pour avoir témoigné à diverses audiences de transfert qu'il est très troublant de participer à un processus qui vise à déterminer à quel point l'accusé est dangereux avant même d'avoir décidé s'il est coupable ou non.

J'ai vu un cas où un accusé considéré trop dangereux pour être jugé par un tribunal pour adolescents a été acquitté par le tribunal pour adultes. De telles audiences accélèrent aussi le processus. Il peut arriver aujourd'hui que les audiences relatives au transfert durent deux ans avant même qu'on en arrive au procès.

Nous ne sommes pas en faveur des sentences présumptives pour adultes. Cela va à l'encontre de la nature de la Loi sur les jeunes contrevenants. Les sentences ne doivent pas être présomptives, l'adolescent ne doit pas être transféré au tribunal pour adultes et il faudrait prouver que c'est nécessaire et procéder dans le sens inverse.

Le critère utilisé pour l'imposition de peines pour adultes constitue une amélioration par rapport à la loi actuelle où l'on vise à mettre en opposition les besoins de l'enfant et la protection du public. Le projet de loi insiste sur la responsabilité. C'est bien d'être tenu responsable. Certains diront que la responsabilité équivaut à la sévérité, mais ce n'est pas notre avis. Ce n'est pas ainsi que nous interprétons le projet de loi et ce serait malheureux que nous nous trompions.

Nous ne pouvons pas savoir combien de ces mesures seront efficaces avant qu'elles n'aient été appliquées et que les tribunaux aient commencé à rendre des décisions. Selon nous, la notion de responsabilité comprend la notion de contrainte et de relativité, alors que ce n'est pas le cas de la notion de la protection du public. Le critère prévu dans le projet de loi est donc préférable.

Selon nous, même si l'on pourra imposer une peine pour adultes aux adolescents dans le cadre du projet de loi, les adolescents devraient néanmoins être assujettis aux principes de la nouvelle loi.

Overall, we think that the adult sentencing provisions are a significant and substantial improvement from that of the Young Offenders Act.

With respect to placement in adult institutions, we have both positive and negative comments of concern. We are pleased to see that those who have been given adult sentences will be kept in the young offender system, generally, until age 20. We think that is positive. On the other hand, we are concerned that those who are given youth sentences should stay in the youth system and not be transferred to the adult system under any circumstances.

On the matter of serious violent offences and presumptive sentences we are not in favour of presumptive adult sentences. However, Bill C-7 will significantly improve the definition of what constitutes a serious violent offence from the definition that was found in Bill C-3. We are pleased to see that. It gives a much clearer interpretation.

With respect to publication of names under some circumstances, we are, in general, opposed to the publication of names. Young people should be given some opportunity to deal with their offences without being subject to that kind of public attention, particularly when you consider that with young people more so than with adults publicity could have a substantial impact not only on that individual but on that person's family, siblings and others in the community around them.

The changes from Bill C-3 to Bill C-7 with respect to the admission of otherwise inadmissible statements are an improvement, but they are not an improvement over the notion that inadmissible statements should not be admitted.

We are opposed to the provisions that have been put in the bill that allows provincial jurisdictions to recover legal fees from the parents of young offenders. This could lead to encouraging young offenders to plead guilty in some circumstances either to avoid the harm to their parents or, in some cases, parents might even encourage them to do so in order to avoid the legal costs.

That contributes to the notion that parenting is the only or primary influence that relates to criminal activity when there are many other factors in the community. It would be very difficult to sort out how parenting could be the only important factor when you see children growing up in this country with incredibly different variations in their circumstances and social background.

The Acting Chairman: Mr. Stewart, the brief that you submitted is dated January 2000. I believe you submitted it to the House of Commons.

Mr. Stewart: Yes.

Dans l'ensemble, nous considérons que les dispositions relatives à l'imposition de peines pour adultes constituent une amélioration marquée par rapport à la Loi sur les jeunes contrevenants.

Nous trouvons qu'il y a à la fois du bon et du mauvais dans les dispositions relatives au placement dans un établissement pour adultes. Nous sommes heureux que les adolescents à qui l'on a imposé une peine pour adultes resteront généralement dans le système pour adolescents jusqu'à l'âge de 20 ans. Nous pensons que c'est une bonne chose. D'autre part, nous tenons à ce que les adolescents à qui l'on impose une peine pour adolescents restent dans le système de justice pour adolescents et ne soient en aucun cas transférés au système pour adultes.

Dans le cas des infractions graves avec violence, nous ne sommes pas en faveur du recours aux sentences présumptives pour adultes. Par ailleurs, la définition de ce qui constitue une infraction grave avec violence est bien meilleure dans le projet de loi C-7 qu'elle ne l'était dans le projet de loi C-3. Nous nous en réjouissons parce que cette définition sera dorénavant beaucoup plus claire.

Relativement à la publication des noms dans des circonstances particulières, nous sommes généralement contre la publication des noms. Les adolescents devraient pouvoir assumer les conséquences de leurs infractions sans être assujettis à cette attention de la part du public, surtout que la publication des noms pourrait avoir des conséquences encore plus graves pour les adolescents que pour les adultes, non seulement pour l'adolescent lui-même, mais pour sa famille, ses frères et soeurs et les autres membres de la collectivité.

Les dispositions relatives à l'admission de déclarations qui seraient sinon inadmissibles sont une amélioration par rapport aux mesures prévues dans le projet de loi C-7, mais elles ne sont pas une amélioration dans la mesure où des déclarations inadmissibles pourraient être admises en preuve.

Nous nous opposons aux dispositions qui ont été incluses dans le projet de loi pour permettre aux provinces de recouvrer les frais juridiques des parents des jeunes contrevenants. Cela pourrait inciter les adolescents à plaider coupables simplement pour ne pas faire du tort à leurs parents ou bien, dans certains cas, leurs familles pourraient exercer des pressions sur eux pour qu'ils le fassent afin d'éviter les frais juridiques.

En outre, cette disposition renforce la notion selon laquelle le rôle des parents est le principal facteur en cause dans l'activité criminelle d'adolescents alors que bien d'autres facteurs entrent en jeu. Ce serait très difficile de déterminer comment le rôle des parents peut être le seul facteur important alors que les enfants grandissent dans des situations et des milieux sociaux qui varient énormément au Canada.

Le président suppléant: Monsieur Stewart, le mémoire que vous avez présenté est daté de janvier 2000. Si j'ai bien compris, vous l'aviez présenté à la Chambre des communes.

M. Stewart: Oui.

The Acting Chairman: Do you have any other comments that you wish to make by way of update or in consideration of evidence that has been given to the committee by previous witnesses? Is that your statement for now?

Mr. Stewart: That is my statement for now. I am sorry that I was unable to revise the brief.

The Acting Chairman: I just noticed the date.

Mr. Stewart: That was the submission, and I have tried to address the important changes in my comments.

Ms Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: I would like to thank the committee on behalf of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies for being invited to appear before you and present information. I bring regrets from my board of directors. There were two young women who had hoped to attend who unfortunately were unable to attend with us.

The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies is an association of 24 member Elizabeth Fry Societies across the country whose mandate it is to work with and on behalf of young women and adult women in the justice system. It includes services with young people and adult women who have been victimized, those who have been criminalized and those who have been jailed.

We are in substantial agreement with what Mr. Stewart has presented on behalf of the John Howard Society of Canada. I would like to focus more specifically on some of the pieces that we see will have a particular impact on young women. I would be happy then to comment on the more general pieces as well.

It will be no secret to many of you that many organizations, including ours, were initially not happy with the introduction of Bill C-7 which we saw as a proposal to repeal the Young Offenders Act and to replace it. The concern was that much of the perceived need to repeal the current act seemed to hinge on public perception and, more to the point, public misperception of what was happening and what is happening to young people as opposed to the need for a new legislative regime.

I am happy to say, however, that there have been significant improvements. We have concerns about some areas, but there have been significant improvements in this iteration of the bill to which I would like to speak.

In the preamble and the manner in which the principles and the objectives of the bill are outlined, we are happy to see a focus on the need to enhance public education as articulated through the change of the tone to look at the long-term implications as opposed to the short-term objectives of what happens when you have particular types of interventions with young people. The bill sets out to encourage a focus on integration of young people in a more holistic, inclusive way through rehabilitation and other means of integration, both within the youth justice system as well as other systems, as opposed to the fuelling more reliance on short-term objectives. That necessarily means things like removal

Le président suppléant: Avez-vous quelque chose à ajouter comme mise à jour ou à la lumière des témoignages des gens entendus par notre comité? Est-ce tout pour l'instant?

M. Stewart: C'est tout ce que j'ai à dire pour l'instant. Je regrette de n'avoir pas pu mettre notre mémoire à jour.

Le président suppléant: Je viens de remarquer la date.

M. Stewart: C'est le mémoire que nous avons présenté et j'ai essayé d'expliquer les changements importants pendant mon exposé.

Mme Kim Pate, directrice exécutive, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry: Je tiens à remercier le comité au nom de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry de nous avoir invités à témoigner devant votre comité. Les membres de mon conseil d'administration s'excusent de leur absence. Deux jeunes femmes qui avaient espéré être ici n'ont malheureusement pas pu se joindre à nous.

L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry regroupe 24 sociétés Elizabeth Fry du Canada qui ont pour mandat de travailler auprès des jeunes femmes et des femmes adultes dans le système de justice. L'association offre des services aux adolescentes et aux femmes adultes qui ont été victimisées, criminalisées ou incarcérées.

Nous sommes essentiellement en accord avec ce que M. Stewart a dit au nom de la Société John Howard du Canada. Pour ma part, je voudrais me pencher de façon particulière sur certaines des dispositions qui auront à notre avis des conséquences spéciales pour les adolescentes. Ensuite, je serai heureuse de faire quelques observations d'ordre plus général.

Bon nombre d'entre vous savent déjà que bien des organismes y compris le nôtre n'étaient pas heureux avec la présentation du projet de loi C-7 que nous considérons être une mesure qui abrogerait et remplacerait la Loi sur les jeunes contrevenants. Ce qui nous inquiétait, c'est qu'on semblait en bonne partie juger nécessaire d'abroger la loi actuelle à cause de certaines perceptions du public et, surtout, de perceptions erronées de ce qui arrivait et ce qui arrive encore aux adolescents, plutôt que de s'appuyer sur la nécessité d'instaurer un nouveau régime législatif.

Je suis cependant heureuse de pouvoir dire qu'on a apporté des améliorations importantes au projet de loi. Nous avons encore certaines inquiétudes, mais le libellé du projet de loi a été considérablement amélioré et c'est de cela que je voudrais parler tout d'abord.

Nous sommes heureuses que le législateur ait décidé d'insister dans les principes et les objectifs du projet de loi sur la nécessité d'améliorer l'éducation du public en tenant compte des conséquences à long terme plutôt que des objectifs à court terme d'interventions de types particuliers auprès des adolescents. Le projet de loi vise à intégrer les adolescents de façon plus holistique et inclusive grâce à la réinsertion sociale et à d'autres moyens d'intégration, tant au sein du système de justice pour adolescents que d'autres systèmes, au lieu d'insister davantage sur les objectifs à court terme. C'est l'accent qu'on mettait sur ces objectifs à court terme qui a entraîné l'isolement de certains

of individuals that have led to approaches like the increased use of incarceration or custodial dispositions for young people.

This is particularly the case when we look at young women. In addition to the issues that were raised by Mr. Stewart, we have seen that the range of options available for young women, because of their relative small numbers in the system, have been even more restrictive in the terms of number as well in terms of nature.

We see young women whether they are housed on remand status, in open custody, receiving treatment or in secure custody or closed custody, ending up being held in extremely secure settings, often isolated from the other young people. In some institutions where there are boys or young men and often, because of incidents of sexual assault, sexual harassment and sometimes pregnancies, the girls end up being held in even more isolated conditions.

The focus on looking at the broader picture and looking at the need to educate the public about actually who is in the system and the rate at which young people are being injected into the incarceration component of the system is absolutely important, and we support that.

We also support the tightening up of the definition of terms such as "serious harm." We are still concerned that those provisions allow a great deal of latitude on the part of those who are involved in the system in terms of the subjective interpretation of police officers, social workers, Crown prosecutors and of the judiciary when it comes to interpreting who has committed an offence that shows a substantial risk of causing serious harm. We are concerned that individual guidelines and the orientation and education that is provided, as well as the training to those involved in the system, will largely dictate how the available resources will be utilized and whether we see more or fewer young people ending up being injected into the system. Most of those guidelines are not articulated at this stage.

We are also concerned about the provincial discrepancies, but Mr. Stewart has adequately covered that. I will not reiterate.

We are pleased to see clause 35 that specifically encourages referrals to child welfare settings in cases where that is the primary issue. Historically, many young women have been held in custody, both pre-trial and for dispositional options, largely because there is no other place for them to go. Our comment is that this clearly signals to the judiciary and to the entire youth justice system that this is not appropriate.

We do have concerns nevertheless that one of the manners in which this will be determined is whether it is reasonable to refer someone to the system. The current lack of resources throughout the country raises concerns for us about whether this provision will be implemented and whether life will be breathed into it in the manner in which it is intended.

We think that clause 39 of the bill is clearly articulated and that there is a need to look at the resources that are available in the community. Our concern is that unless there is a strong push in terms of the cost-sharing agreements with the province to ensure that resources are directed toward community-based options, we

adolescents à cause d'une utilisation accrue de l'incarcération ou de dispositions de garde pour les adolescents.

C'est particulièrement le cas pour les adolescentes. Outre les problèmes mentionnés par M. Stewart, comme les adolescentes sont relativement peu nombreuses dans le système pénal, la gamme de solutions offertes dans leurs cas a été encore plus restreinte et plus restrictive.

Les adolescentes, qu'elles soient en détention préventive, en détention libre, en période de traitement ou en détention en milieu fermé, sont souvent détenues dans des milieux extrêmement fermés et sont souvent isolées des autres adolescents. Dans certains établissements où il y a des garçons ou des adolescents, les adolescentes sont souvent encore plus isolées à cause de certains incidents d'agression sexuelle, de harcèlement et parfois de grossesses.

Il importe de voir la situation dans son ensemble et de faire en sorte que le public sache qui fait partie du système de justice pour adolescents et quel est le taux de détention des adolescents. Nous sommes tout à fait d'accord là-dessus.

Nous sommes aussi d'accord pour qu'on resserre la définition d'expressions comme «préjudice grave». Nous craignons que les dispositions actuelles permettent une bonne part d'interprétation subjective de la part de ceux qui travaillent dans le système comme les policiers, les travailleurs sociaux, les avocats de la Couronne et les membres de la magistrature pour ce qui est de déterminer si un adolescent a commis une infraction qui présente des risques importants de causer un préjudice grave. Ce sont les lignes directrices, les conseils et la formation des intervenants qui dicteront en bonne mesure comment on utilisera les ressources disponibles et si de moins en moins d'adolescents seront injectés ou non dans le système. La plupart de ces lignes directrices n'ont pas encore été articulées.

Nous nous inquiétons aussi des différences entre les diverses provinces, mais M. Stewart en a déjà suffisamment parlé et je n'en dirai pas plus long là-dessus.

Nous sommes heureuses que l'article 35 favorise les renvois aux agences de bien-être de l'enfance dans les cas où c'est de là que vient le principal problème. Il est souvent arrivé dans le passé que des adolescentes aient été détenues avant leurs procès et par la suite surtout parce qu'on n'avait pas d'autres endroits pour les envoyer. Selon nous, cet article montre nettement aux juges et à tous les intervenants du système de justice pour adolescents que ce n'est pas une solution appropriée.

Nous craignons néanmoins que l'un des facteurs déterminants ici sera la question de savoir s'il est raisonnable ou non de renvoyer un adolescent dans le système d'aide à l'enfance. Compte tenu du manque de ressources que l'on peut constater partout dans le pays, nous nous demandons si cette disposition sera vraiment appliquée de la façon voulue.

À notre avis, l'article 39 du projet de loi est clairement rédigé, mais il faut examiner les ressources disponibles au niveau local. Ce qui nous inquiète, c'est qu'à moins qu'on insiste dans le cadre des ententes de partage des coûts pour que les provinces garantissent que les solutions communautaires sont suffisamment

will continue to see young people, particularly young women housed and jailed pre-trial and post-trial largely because of the lack of resources in the community. It would be seen as unreasonable to refer them to the child welfare system in a context where that may very well be where they would be best placed.

I encourage the honourable senators to review some of the work that has been done by some judges in Saskatchewan where one judge in particular attempted to refer back Aboriginal young people identified as having fetal alcohol syndrome and fetal alcohol effect. The decision was reversed because she had referred to resources that were not available. She then demanded that the minister of social services build those services.

That is an example of the sorts of concerns that we have about the implementation of the bill. Our preference would be to see a clear articulation that homelessness and lack of resources in a child welfare system cannot and will not be seen as a reasonable justification for not using that system.

Similarly, the intensive rehabilitation and custody in supervision orders are appropriate. They should be used for the most serious cases.

Our concern is that by having preferential resourcing of those provisions, we fear that we will see what has happened in the adult system start to happen more in the youth justice system. In the adult system, we are seeing that women, both young and old, who have historically been overrepresented in mental health and psychiatric facilities, are falling through the cracks into the street. Such behaviour would normally not be criminalized. It would normally be seen as a function of their mental illness or cognitive disability but it is now leading them into the justice system.

Paradoxically, the response of the system to address those needs has led to the development of resources in prison settings that are not available in the communities. The result is that we are seeing more women being sentenced to imprisonment. We are seeing judges actually starting to comment that they hope the person will get the treatment that they need in this setting because it is a nice new regional prison. They are saying that a new institution is a new place where an individual can access treatment programs.

Our concern is that by setting up this kind of intensive rehabilitative custody order, we could end up seeing the flip of what is actually intended by those who are working on it, which is to see fewer young people in the system. If there is not a corresponding development of resources in the community, particularly the mental health services, we likely will see the courts looking to put more young people into these settings. That is an implementation and resourcing concern.

Focusing on the public educational component the staff working within the Department of Justice has done a good job of ensuring that information is more public about the extent to which young people are or are not involved in serious violent offences.

bien financées, on continuera de voir des adolescents, surtout des jeunes filles, en détention avant et après leurs procès surtout à cause d'un manque de ressources au niveau local. On pourrait à ce moment-là juger déraisonnable de les renvoyer au système de bien-être de l'enfance même si l'on juge que c'est le meilleur endroit pour elles.

J'incite les honorables sénateurs à examiner ce qu'ont fait certains juges de la Saskatchewan, notamment un juge qui a essayé de renvoyer au système d'aide à l'enfance des jeunes Autochtones qui étaient atteintes du syndrome d'alcoolisme foetal. Sa décision a été annulée parce que les ressources n'étaient pas disponibles. Elle a ensuite demandé au ministre des services sociaux de fournir ces services.

C'est le genre de choses qui nous inquiète au sujet du projet de loi. Nous préférierions que la mesure stipule clairement que le problème de l'itinérance et le manque de ressources du système d'aide à l'enfance ne peuvent pas être considérés comme un motif raisonnable pour ne pas avoir recours à ce système.

Nous jugeons aussi que les ordonnances de réintégration et de surveillance intensive sont appropriées. On devrait s'en servir dans les cas les plus graves.

Ce que nous craignons, c'est que si l'on finance ces services de préférence, il arrivera au système de justice pour adolescents la même chose qu'au système pour adultes. Dans le système pour adultes, il arrive de plus en plus souvent que les femmes, qu'elles soient jeunes ou vieilles, qu'on avait trop souvent dans le passé renvoyées aux établissements de santé mentale ou psychiatrique se retrouvent sans abri faute d'autres solutions. Normalement, on ne devrait pas criminaliser un tel comportement. Normalement, on devrait juger que ce comportement est relié à leur maladie mentale ou à leur problème cognitif, mais elles aboutissent maintenant dans le système de justice.

Ce qui est paradoxal, c'est que la nécessité de répondre à ces besoins a mené à la création de ressources dans les établissements carcéraux qui ne sont pas disponibles au niveau communautaire. À cause de cela, de plus en plus de femmes se trouvent incarcérées. Certains juges commencent même à dire qu'ils espèrent que l'accusée recevra le traitement dont elle a besoin dans le milieu carcéral vu qu'elle sera envoyée dans une belle prison régionale toute neuve. Les juges considèrent qu'une nouvelle prison est un bon endroit où accéder à des programmes de traitement.

Ce que nous craignons, c'est que ces ordonnances de réadaptation et de surveillance intensive aient le résultat contraire de ce qu'espère le législateur, c'est-à-dire qu'il y ait moins de jeunes dans le système. Si l'on n'insiste pas autant sur la création de services au niveau local, surtout les services de santé mentale, les tribunaux auront tendance à mettre de plus en plus d'adolescents en milieu carcéral. C'est une chose qui nous inquiète relativement à la mise en oeuvre et au financement du système.

Relativement à l'éducation du public, le personnel du ministère de la Justice a fait un bon travail pour garantir que le public est mieux renseigné sur la participation des adolescents à des infractions graves avec violence. Le pourcentage d'adolescentes

Although there has been an increase in the percentage representation of young women who commit violent offences and offences, those are percentage increases and not increases in real numbers. They are percentage increases largely based on reporting data, policing data, prosecutorial data and, obviously, sentencing data. We are not seeing real increases in the numbers of young women who are actually committing offences. Self-report data shows that is the case, as well.

While there is a perception that young women are becoming more violent, there has been no increase in the numbers. Our organization has sent along some material that we hope will provide additional details on that subject. We think that Bill C-7 proposes some very good improvements to the legislation.

We also are fundamentally opposed to young people being moved into the adult system. There is a brief story of one of the young women who was going to be here today who could not join us. She spoke before the House of Commons committee and presented her story, which represents the probable improvements in this legislation. Many who have studied the bill believe that young woman would not have been transferred into the adult system had the current proposed legislative amendments been passed. She would not have been held in a segregated maximum-security unit in a Saskatchewan penitentiary for men. She would not have come to my attention after she had tried to kill herself for the second time. She would not be in the situation where she is today of still being homeless, without resources and being released to the community with virtually no support.

There are some very beneficial provisions and important reasons to support the bill. We underscore the importance of the strongest message possible being sent both from this committee, as it is being sent from members within the Department of Justice, organizations such as ours and John Howard Society and others, that one of the keys is that the resources must be placed in the community.

We would prefer to see no further resources made available for custodial options. The significant manner in which the Young Offenders Act was derailed was because so many of the resources were focused on custodial options and not on community based options.

I look forward to any questions.

Senator Grafstein: I take it that the two of you agree on at least two fundamental points. Clause 61 states:

The lieutenant governor in council of a province may by order fix an age greater than fourteen years but not more than sixteen years for the purpose of the application of the provisions of the Act relating to presumptive offences.

Is that clause is unacceptable to you both?

Mr. Stewart: Yes.

Ms Pate: Yes.

qui commettent des infractions avec violence ou autres a sans doute augmenté, mais ce ne sont que des augmentations proportionnelles et non pas des augmentations en chiffres absolus. Ces augmentations proportionnelles sont en bonne partie attribuables aux données obtenues des rapports, des services policiers, des avocats de la Couronne et de la détermination de la peine. Le nombre d'adolescentes qui commettent des infractions n'a pas vraiment augmenté. C'est aussi ce qui ressort des chiffres contenus dans les autoévaluations.

Même si le public a l'impression que les adolescentes deviennent plus violentes qu'auparavant, les chiffres n'ont pas vraiment augmenté. Notre organisme a fait valoir certains renseignements qui pourraient être utiles à cet égard. Selon nous, le projet de loi C-7 contient des améliorations importantes à la loi actuelle.

Nous nous opposons catégoriquement au transfert d'adolescents au système pour adultes. Je voudrais vous raconter l'histoire d'une jeune femme qui devait être ici aujourd'hui mais qui n'a pas pu se joindre à nous. Elle a raconté son histoire devant le comité de la Chambre des communes et cette histoire montre comment le projet de loi constitue probablement une amélioration par rapport à la loi actuelle. Bon nombre de ceux qui ont examiné le projet de loi croient que cette jeune femme n'aurait pas été transférée au système pour adultes si le projet de loi avait été en vigueur à l'époque. Elle n'aurait pas été tenue à l'écart dans une unité à sécurité maximale d'un pénitencier pour hommes de la Saskatchewan. Je ne me serais pas intéressée à son cas après sa deuxième tentative de suicide. Elle ne serait pas encore maintenant sans-abri, sans ressources et presque sans appui après sa libération.

Le projet de loi contient des mesures très utiles et il y a donc de bonnes raisons de l'appuyer. Nous tenons à souligner à quel point il importe que votre comité, à l'instar des employés du ministère de la Justice, des organismes comme le nôtre, de la Société John Howard et d'autres, fasse bien comprendre que l'une des clés de l'efficacité du projet de loi sera le service approprié des services communautaires.

Nous préférierions que l'on ne finance pas davantage la garde ou la détention. Si la Loi sur les jeunes contrevenants n'a pas pu atteindre l'objectif visé, c'est qu'une grande partie des ressources se concentraient sur la garde et la détention et non sur les solutions de rechange communautaires.

Je répondrai volontiers à vos questions.

Le sénateur Grafstein: Si j'ai bien compris, vous êtes du même avis sur au moins deux points fondamentaux. L'article 61 stipule que:

Le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province peut, par décret, fixer un âge de plus de 14 ans mais d'au plus 16 ans pour l'application des dispositions de la présente loi relatives aux infractions désignées.

Vous jugez tous deux cette disposition inacceptable?

M. Stewart: Oui.

Mme Pate: Oui.

Mr. Stewart: We would prefer to see the age set at 16 years of age by all provinces.

Senator Grafstein: What is the rationale for that?

Mr. Stewart: First of all, we think that presumptively transferring a 14 year-old into the adult system is unnecessary. At that age, the presumption should be that the person is not in the adult system. The fact is that, even under the current legislation, they could be transferred, but it does not have that presumption.

The second point is that there could be a huge variation in the potential sentence. If a person was 15 years of age in one province, he or she could, in some cases, face a maximum of 10 years and in the other province it could be a life sentence. That kind of variation within Canada and within a single Criminal Code seems to be unwarranted.

Ms Pate: Our concern is, in addition to that, the fact that corrections officers, corrections staff and policy-makers agree that some of the most difficult individuals to manage in an institutional setting are the youngest. They are often in the throws of what is perceived to be the normal rebellion and challenges phase.

There are three ways that prisoners can be classified as "maximum security" in our federal system. One way is the presenting offence, as so many young people would be classified, because this is a serious offence. Even if they were not, if they were perceived as a risk of taking flight or a risk if they were released into the community, they then might be considered for maximum security.

In our experience the most significant reason most young people are classified, and many women are classified, as maximum security is that they are difficult to manage: they may be suicidal, may self-injure, may scream, yell, or may be emotional. Our concern, in addition to what Mr. Stewart has already discussed, is the fact that disproportionately those young people end up in the most isolating conditions. Therefore, they end up being in a state of incarceration that was never contemplated by the legislators, in my experience, or by the courts that were sentencing them, and they end up released into the community after being in some of the most brutalizing prison conditions available.

Therefore, their ability to integrate back into the community with additional concerns, additional challenges and problems from pre-incarceration, would be exacerbated, to understate the situation. Those are the same young people that we know. The younger the people coming into the adult system the more likely it is that they will continue their cycle through it.

Senator Grafstein: It is the incarceration problems and the recidivism problems.

When we look at the evidence before us, there is strong support for the removal of presumptive offences and the option to reduce the age, based on all the reasons you suggested.

M. Stewart: Nous préférierions que l'âge soit fixé à 16 ans par toutes les provinces.

Le sénateur Grafstein: Pourquoi?

M. Stewart: D'abord, nous jugeons qu'il est inutile d'avoir un renvoi présumé au système pour adultes d'un adolescent de 14 ans. À 14 ans, on devrait présumer que l'adolescent ne doit pas être renvoyé au système pour adultes. Même selon la loi actuelle, un adolescent de 14 ans pourrait être transféré au système pour adultes, mais la présomption n'existe pas.

La deuxième raison, c'est que la peine imposée pourrait varier énormément. Dans certains cas, un adolescent âgé de 15 ans pourrait être passible d'un maximum de 10 années d'emprisonnement dans une province et d'emprisonnement à vie dans une autre province. Une telle différence au Canada dans le cadre du même Code criminel semble injustifiée.

Mme Pate: Ce qui nous inquiète c'est que, à part cela, les agents de correction et les décideurs reconnaissent que ceux qui sont souvent les plus difficiles à contrôler dans un milieu carcéral sont les plus jeunes parce qu'ils sont souvent aux prises avec ce que l'on considère comme étant l'étape normale de la rébellion et du défi.

Il y a trois façons dont un détenu peut être mis dans la catégorie de sécurité maximale dans le système fédéral. Il y a d'abord l'infraction commise, parce que l'adolescent a commis une infraction grave. Un adolescent peut aussi être désigné de sécurité maximale si l'on juge qu'il risque de s'enfuir ou de représenter une menace s'il est relâché dans la société.

Nous avons cependant constaté que la principale raison pour laquelle on considère qu'un adolescent fait partie de la catégorie de sécurité maximale, comme c'est le cas pour bien des femmes, c'est qu'on a du mal à les contrôler parce qu'ils sont suicidaires, peuvent se blesser, peuvent hurler ou peuvent être émotifs. En plus de ce que M. Stewart a déjà dit, ce qui nous inquiète ici, c'est qu'une trop grande partie de ces adolescents sont tenus à l'écart. Ils sont détenus dans des conditions que ne voulait pas le législateur ou le tribunal qui a imposé la peine et ils purgent leur peine dans des conditions carcérales extrêmement brutales avant d'être relâchés.

Ce n'est donc pas une exagération que de dire qu'ils ont encore plus de mal que les autres à se réinsérer dans la société compte tenu de ces défis supplémentaires et des problèmes qu'ils avaient peut-être avant leur incarcération. Ce sont les adolescents que nous connaissons. Plus un adolescent transféré au système pour adultes est jeune, plus il est probable qu'il poursuivra ses activités criminelles.

Le sénateur Grafstein: Ce sont les problèmes d'incarcération et de récidivisme.

Compte tenu des témoignages, il semblerait que bien des gens sont d'accord pour qu'on supprime les infractions présumptives et qu'on ne puisse pas réduire l'âge pour toutes les raisons que vous avez énumérées.

I am curious. Each of you represents an outstanding organization within the community. Your respective organizations have high reputations of doing important work right across Canada. How have we come to this state? Where does this mischievous pressure to treat children as adults come from? Where does clause 61 come from, in your view? You mention that there is a mixed perception between reality and fact, in terms of increased violent offences. Where does it come from?

Mr. Stewart: I do not know, is the short answer. Certainly, we have seen, as a phenomenon around North America and indeed the world, the general hardening of attitudes toward young people. It is probably true that they have had bad press in many respects. I also think it is a function of asking the wrong question. If you ask people if they think the system is too soft and should we toughen it up they tend to say "yes." On the other hand, if you ask people if they think the Canadian justice system should be the toughest in the world, they say "no." If you ask people what they believe the priority of the justice system should be, they almost inevitably say "rehabilitation." It is very much a question of how it is presented to the public.

There are those who have an interest in alarming and frightening people. In that context, they elicit those short and immediate responses. When you look at the research of people like Dr. Anthony Duke in Toronto, we find that, when you look beyond that, the public is not —

Senator Grafstein: He calls this provision "unprincipled."

Ms Pate: In addition, prior to the Young Offenders Act, there was no access for the media. Thanks to the media attention, there is more focus on young people. Just this morning I was asked to comment on a case in Alberta where one of the provisions of the Young Offenders Act that protects the victims of young people, has been struck down by the Alberta Court of Queen's Bench. That case was more about protecting the media and providing them with access so that they could pursue their goals, than it was about protecting victims.

Since 1984, the media has had access to youth court. When they lost the bid to lift the publication bans at the Supreme Court of Canada that fuelled their argument on the basis of freedom of speech. We saw a concerted effort to vilify both the act and young people. However, I do not blame it all on the press.

Prior to that, people did not know what was happening in the youth system.

Senator Grafstein: That is because of the ban.

Ms Pate: Yes, because they were not allowed access. There are benefits to having open court, absolutely, and there are things that happened before the Young Offenders Act that I do not think should continue or should have happened in the first place. That has been a benefit of exposing it.

Je suis curieux. Vous représentez l'un comme l'autre un organisme communautaire bien connu. Vos sociétés respectives ont la réputation de faire un travail important partout dans le pays. Comment se fait-il que nous en soyons rendus là? D'où viennent ces pressions malignes nous incitant à traiter des enfants comme des adultes? D'après vous, d'où vient l'article 61? Vous dites qu'il existe de fausses perceptions au sujet de l'augmentation des crimes de violence. D'où cela vient-il?

M. Stewart: Je l'ignore. Nous avons constaté en Amérique du Nord et partout dans le monde que le public a maintenant des attitudes plus sévères à l'égard des jeunes. C'est probablement vrai qu'on leur fait une mauvaise presse dans bien des cas. Je pense que cela vient aussi du fait qu'on pose la mauvaise question. Si vous demandez aux gens s'ils trouvent que le système est trop tolérant et devrait être plus sévère, ils ont tendance à répondre oui. D'autre part, si vous leur demandez s'ils jugent que le système de justice du Canada doit être le plus sévère du monde, ils diront non. Si vous demandez quelle devrait être la priorité du système de justice, ils diront presque inévitablement que c'est la réinsertion sociale. Cela dépend beaucoup de la façon dont on présente les choses au public.

Il y a des gens qui essaient d'alarmer et d'inquiéter le public. C'est ce qui les pousse à vouloir obtenir des réponses courtes et immédiates. Quand on examine les recherches menées par des gens comme le Dr Anthony Duke de Toronto, on constate que le public n'est pas...

Le sénateur Grafstein: Il dit que cette disposition ne s'appuie sur aucun principe.

Mme Pate: Avant la Loi sur les jeunes contrevenants, les médias n'avaient pas accès à ces cas. Aujourd'hui, à cause des médias, les yeux sont davantage tournés vers les adolescents. Ce matin encore, on m'a demandé de commenter un cas en Alberta pour lequel la Cour du banc de la reine de l'Alberta a rejeté l'application des dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants qui protègent les victimes d'infractions commises par les adolescents. Cette affaire concernait davantage la protection des médias et leur accès aux renseignements pour qu'ils puissent atteindre leurs objectifs que la protection des victimes.

Depuis 1984, les médias ont accès au tribunal pour adolescents. Quand les médias n'ont pas eu gain de cause devant la Cour suprême du Canada pour faire supprimer l'interdiction de publication, ils ont dit que cela allait à l'encontre de la liberté de parole. On a assisté à une tentative concertée de dénigrer la loi et les jeunes. Ce n'est cependant pas entièrement la faute de la presse.

Auparavant, on ne savait pas ce qui se passait dans le système de justice pour les adolescents.

Le sénateur Grafstein: À cause de l'interdiction.

Mme Pate: Oui, parce que les médias n'y avaient pas accès. Il y a des avantages à ouvrir le processus. Il s'était passé des choses avant la Loi sur les jeunes contrevenants qui ne devraient plus être tolérées ou qui n'auraient pas dû l'être dès le départ. L'ouverture du processus a eu du bon sur ce plan-là.

The flip side has been public reaction. As we know, it is the most heinous, most outrageous cases that capture media attention. That tends to drive people's perceptions of who is before the courts.

People are genuinely shocked when they learn that the Canadian statistics reveal that eight of the nine most common offence categories where people are charged are committed by young people who actually serve longer sentences than adults. They are shocked when they hear that four times the number of young people are jailed than the number of adults. When they hear that we are worse than the United States in that respect, they are shocked. All of those things are part of it.

Senator Fraser: Mr. Stewart, I have two points. First, for clarification, I thought I heard you say that you not opposed to recovery of legal costs from parents. Then, as you continued, I gathered that you were strongly opposed to that.

Mr. Stewart: Yes, I am opposed.

Senator Fraser: On the matter of sentencing, we had some submissions at this committee's hearing last night from people who were distressed that the maximum youth sentence, for even serious offences, was three years. They were arguing for much higher maximum youth sentences.

Could you tell us about the difference between what youth sentences accomplish and what adult sentences accomplish?

Mr. Stewart: I can say a couple of things. First, even as it is, it is very rare in our youth justice system that a person is sentenced to the maximum now. Raising the maximum is something of a fiction in that the vast majority of offences by young people warrant much less than three-years in terms of a sentence.

Second, there are reasons for some restrictions on sentences linked with young people because we know the time spent in custody on the whole is destructive. Research recently completed by Professor Paul Gendreau at the University of New Brunswick consisted of a method analysis on every major study on imprisonment as it relates to recidivism in North America over the last 30 years or so. Using only the studies that met the criteria to properly conduct the study, he included 53 studies. He found that in every case the studies showed that longer periods of incarceration either had no impact on recidivism, or had a negative impact on recidivism in that people were more likely to return to criminal activity.

In drafting the legislation, it was recognized that the notion that the longer prison terms are equated with public safety is simply wrong. It is more than a myth. It is deliberate misinformation to policy makers today.

We are looking at this already. We are talking about young people, the vast majority of whom will grow out of their criminal activity. Much of it is very juvenile, as one might expect. We

Le revers de la médaille a été la réaction du public. Nous savons tous que ce sont les cas les plus horribles et les plus outrageants qui captent l'attention des médias. Cela a tendance à donner au public une idée fausse de ce qui se passe devant les tribunaux.

Les gens sont vraiment consternés d'apprendre que, au Canada, dans huit sur neuf des catégories d'infractions les plus courantes, les infractions sont commises par des adolescents à qui on impose des peines plus sévères qu'aux adultes. Ils sont scandalisés d'apprendre que quatre fois plus d'adolescents sont incarcérés que d'adultes. Ils sont vraiment scandalisés d'apprendre que les chiffres sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Tout cela fait partie du problème.

Le sénateur Fraser: J'aurais deux questions, monsieur Stewart. D'abord, je voudrais une mise au point. J'ai cru vous entendre dire que vous ne vous opposiez pas au recouvrement des frais juridiques auprès des parents. Ensuite, j'ai cru comprendre que vous vous y opposiez énergiquement.

M. Stewart: Oui, je m'y oppose.

Le sénateur Fraser: Au sujet de la détermination de la peine, nous avons entendu hier soir au comité des témoins qui n'étaient pas d'accord pour qu'on impose une peine maximale de trois ans aux adolescents, même pour les infractions graves. Ils auraient voulu que les peines maximales soient beaucoup plus lourdes.

Pouvez-vous nous dire en quoi le résultat des peines imposées aux adolescents et aux adultes est différent?

M. Stewart: Il y a certaines choses que je peux vous dire. D'abord, même à l'heure actuelle, il est très rare qu'on impose la peine maximale à un adolescent dans le système de justice actuel. Cela ne voudrait pas dire grand-chose de relever la peine maximale parce que, dans la très grande majorité des cas, les infractions commises par les adolescents méritent une peine beaucoup moins longue que trois ans.

Deuxièmement, on limite la durée des peines qu'on peut imposer aux adolescents parce que nous savons que le temps passé sous garde est destructif dans l'ensemble. Dans le cadre de travaux de recherche que vient de terminer le professeur Paul Gendreau de l'Université du Nouveau-Brunswick, on a fait une analyse méthodique de toutes les grandes études du taux de récidivisme par rapport à l'emprisonnement en Amérique du Nord depuis une trentaine d'années. Le professeur Gendreau a inclus 53 études dans ses recherches qui se conformaient à ses critères stricts. Il a constaté que, dans tous les cas, les études indiquaient qu'une période d'incarcération plus longue n'avait pas de conséquences pour le taux de récidivisme ou bien avait une conséquence négative dans la mesure où les détenus avaient davantage tendance à reprendre une activité criminelle.

Les auteurs du projet de loi ont reconnu qu'il est tout simplement faux de dire que les peines d'emprisonnement plus longues contribuent à la sécurité du public. C'est plus qu'un mythe; c'est une tentative délibérée d'induire en erreur les décideurs.

Nous essayons de contrer cette tendance. Il s'agit ici d'adolescents, dont la grande majorité ne récidiveront pas à l'âge adulte. Une bonne partie de leur comportement est attribuable à

know that in a system in which there is substantial help, both in terms of addressing the problems that lead them to prison, such things as cognitive skills, drug addiction, family disruption and illiteracy, combined with good after care and follow through in the community afterwards can substantially reduce recidivism. It makes so much sense, particularly when we are talking about young people who might otherwise be trapped in the system for a very long time as adults that putting some restraint on the youth incarceration is very beneficial.

A recent study came out of the United States comparing criminal offences committed by young people in Maryland and the District of Columbia. The District of Columbia, because of court orders had to dramatically decrease the prison population for remand whereas Maryland did not. As a result, Maryland had a prison population four times that of the District of Columbia.

In both cases, the crime rates decreased, as they have generally across North America, but they went down far more quickly in the District of Columbia where the courts had forced the correctional officials to use alternatives to prison than in Maryland where they relied on it. That type of study is done time and time again. Prisons are a last resort. Though you can do some good things in prison, the very fact of prison itself is a long-term destructive impact in our view and should be used minimally. To us, that is consistent with the notion of a separate act for young people with limits on the use of prison.

Ms Pate: Mr. Stewart has talked about the research.

Senator Grafstein: Could you give us the citation for the study to which you referred?

Mr. Stewart: Paul Gendreau of the University of New Brunswick did the study. Correctional Services published it.

Senator Grafstein: When was that done?

Mr. Stewart: Approximately two years ago.

Ms Pate: It is available on their Web site.

Senator Grafstein: 1999.

Mr. Stewart: I can provide that for you.

Ms Pate: Mr. Stewart has given you the research base. To put a bit of a face on it, you can read about the story of "K" who is another young woman who is in very similar circumstances to this woman but was not transferred up to adult court. She had senior counsel who decided to devote considerable energy, many of his own resources, to a transfer hearing. I raise this because private resources were made available to support this young woman. This young woman last year called me as she was finishing her exams in her third year of university. Substantially, she had the same involvement with the justice system through a murder case. It is the one about which most people are concerned. Both of these

leur jeunesse. Nous savons qu'on peut réduire beaucoup le taux de récidivisme grâce à un système où l'on offre de l'aide aux adolescents pour résoudre les problèmes qui les ont menés en prison, par exemple en améliorant leurs compétences cognitives, en s'attaquant à leur toxicomanie, en s'attaquant aux problèmes d'éclatement des familles et d'analphabétisme et en ayant de bons services de traitement et de surveillance au niveau local. C'est tout à fait logique d'opter pour cette solution, surtout quand il s'agit d'adolescents qui pourraient sinon se retrouver pris au piège dans un système carcéral à l'âge adulte. Il est très utile de limiter la période d'incarcération pour les jeunes.

On a publié récemment une étude aux États-Unis où l'on comparait les infractions criminelles commises par des adolescents au Maryland et dans le district de Columbia. À cause d'ordonnance des tribunaux, on a dû réduire de façon spectaculaire le nombre d'incarcérations dans le district de Columbia, mais pas au Maryland. Il en a résulté au Maryland une population carcérale quatre fois supérieure à celle du district de Columbia.

Dans les deux cas, les taux du crime ont baissé, comme ils l'ont fait partout en Amérique du Nord, mais ils ont baissé beaucoup plus vite dans le district de Columbia où les tribunaux avaient obligé les agents de correction à trouver des solutions de rechange à l'incarcération, comparativement au Maryland où l'incarcération était chose courante. On a mené bon nombre d'études du même genre. Les prisons sont un moyen de dernier recours. On peut faire certaines bonnes choses en prison, mais l'incarcération même a des conséquences destructives à long terme selon nous et l'on ne devrait y avoir recours que très peu. À notre avis, le fait d'avoir une loi distincte pour les adolescents permet de limiter le recours aux peines d'incarcération.

Mme Pate: M. Stewart a parlé de la recherche.

Le sénateur Grafstein: Pouvez-vous nous donner la référence pour l'étude dont vous avez parlé?

Mme Stewart: L'étude a été menée par Paul Gendreau, de l'Université du Nouveau-Brunswick, et elle a été publiée par les Services correctionnels.

Le sénateur Grafstein: À quelle date?

M. Stewart: Il y a environ deux ans.

Mme Pate: L'étude est disponible sur le site Web des Services correctionnels.

Le sénateur Grafstein: Mille neuf cent quatre-vingt-dix-neuf.

M. Stewart: Je peux vous l'obtenir.

Mme Pate: M. Stewart vous a indiqué la recherche de base. Pour mettre un visage humain sur cette recherche, vous pourrez lire l'histoire de «K» qui est une autre jeune femme qui se trouve dans des circonstances très semblables à celles de cette femme mais qui n'a pas été transférée à un tribunal pour adultes. Elle a bénéficié des services d'un avocat-conseil qui a décidé de consacrer beaucoup d'énergie, un grand nombre de ses propres ressources, à une audience de transfert. J'en parle parce que cette jeune femme a été aidée grâce à des ressources privées. L'année dernière, cette jeune femme m'a téléphoné après avoir terminé ses examens de sa troisième année d'université. Essentiellement, elle

young women are repentant of their involvement. They have moved in completely different paths. Both of them were young women of race. Yet one, for whatever reason, captured the interest of one senior lawyer, and that lawyer devoted considerable personal energy, time, effort and resources, as did his law firm, into representing this young woman.

She was not transferred up. She remained in the youth system. Therefore, she did not have the stigma of being named publicly and is now finishing university this year. She is in her fourth year.

That is the different reality than the reality that this other young woman faces.. She was known in the community, publicized in the community and has virtually no opportunities to live to anything but that label.

There is also the case of Lisa Neeb that is fairly well known. She is another young woman who still struggles due to her involvement with the youth justice system.

Those anecdotal pieces in combination with the research may provide you with a fair degree of evidence of why moving youth into the adult system is not at all helpful. It is certainly not in the long-term interests of the public, public safety or the interests of the community or future victimization.

Senator Pearson: It is invaluable for us to get a sense of what is happening in the system than we sometimes do from the more theoretical witnesses. I know the story of K and know the young woman.

I was very interested in your comment that younger girls sometimes present difficult problems partly because our resources are not adequate to treat them, partly because they are at a stage of rebellion and acting out. I have just come back from a meeting in Saskatoon, Saskatchewan at which I was shown the horrible, in my view, presentation of the restraint mechanism that the Province of Saskatchewan has just ordered. They told us that the primary use will be on young girls. They had a young girl who volunteered to be wrapped up in this thing. It is called the "wrap," or something like that. Do you know about it?

Ms Pate: Yes, I do.

Senator Pearson: She is then handcuffed to the wrap. She has to sit up; she cannot lie down or turn over one-way or another. They have a handle at the back where they can pull the girl around. This is used also in treatment centres. It is not just used in the young offender system. They do this because in Saskatchewan, which has a rather tough corrective attitude, the men do not like to do physical restraint of girls because they

a eu les mêmes démêlés avec la justice à cause d'un cas de meurtre. C'est l'aspect qui préoccupe le plus les gens. Ces deux jeunes femmes regrettent leurs actes. Elles ont pris des chemins complètement différents. Il s'agissait dans les deux cas de jeunes femmes de couleur. Pourtant, l'une d'elles, pour une raison quelconque, a capté l'intérêt d'un avocat-conseil, et cet avocat a consacré beaucoup d'énergie, de temps, d'efforts et de ressources personnelles, comme l'a fait son cabinet d'avocats, pour représenter cette jeune femme.

Elle n'a pas été transférée à un tribunal pour adultes. Elle est restée dans le système de justice pour les jeunes. Par conséquent, elle a échappé au stigmate que vivent les personnes dont le nom est rendu public, et elle termine cette année ses études universitaires. Elle est en quatrième année d'université.

C'est une réalité différente de celle à laquelle fait face l'autre jeune femme... Elle était connue dans la collectivité, son nom a été rendu public dans la collectivité et elle n'avait pratiquement aucune possibilité de vivre autrement qu'en fonction de cette étiquette.

Il y a aussi le cas de Lisa Neeb qui est assez bien connu. C'est une autre jeune femme qui continue de connaître des difficultés parce qu'elle a eu des démêlés avec le système de justice pour les jeunes.

Ces récits anecdotiques, conjugués à la recherche, peuvent vous fournir suffisamment de preuves selon lesquelles il est loin d'être efficace de transférer les jeunes dans le système pour adultes. Ce n'est sûrement pas dans l'intérêt à long terme du public, de la sécurité publique ou de la collectivité, vu la victimisation susceptible de s'ensuivre.

Le sénateur Pearson: Il est extrêmement utile pour nous d'avoir une idée de la situation telle qu'elle existe dans le système, ce qui parfois n'est pas possible lorsque l'on entend des témoins qui abordent des aspects plus théoriques. Je connais l'histoire de K et je connais la jeune femme.

J'ai trouvé l'une de vos observations très intéressantes. Vous avez dit que les jeunes filles présentes parfois de grands problèmes en partie parce que nous n'avons pas des ressources adéquates pour les traitées, et en partie parce qu'elles sont en phase de rébellion et qu'elles se conduisent mal. Je reviens d'une réunion à Saskatoon en Saskatchewan où on m'a présenté le dispositif de contrainte, que je trouve d'ailleurs horrible, que la province de la Saskatchewan vient de commander. On nous a indiqué que ce dispositif serait utilisé principalement sur les jeunes filles. Ils nous en ont fait la démonstration sur une jeune fille qui s'était prêtée volontaire. Ce dispositif ressemble à une camisole ou quelque chose du genre. Êtes-vous au courant de ce dispositif?

Mme Pate: Oui.

Le sénateur Pearson: Puis on la menotte à ce dispositif. Elle doit être assise bien droite; elle ne peut pas se coucher ni se tourner d'un côté ou de l'autre. Ce dispositif est muni d'une poignée dans le dos qui permet de traîner la jeune fille. Ce dispositif est utilisé également dans les centres de traitement. Il n'est pas utilisé uniquement dans le système de justice pour les jeunes. On utilise ce dispositif en Saskatchewan, où les mesures

might be charged with harassment. The strap comes right across their breasts. It would be terribly painful quite apart from anything else.

A concern about standards was raised at this meeting, about which I am beginning to feel very strongly. What kinds of standards does this legislation enable us to impose for intrusive measures? Part of the problem to me is that I am not sure that it does allow that.

There are many different kinds of intrusive measures. We know about the case this is Ontario where youths have been sat upon until they suffocated. Intrusive measures may be physical, chemical and so on. The use of them is fairly common, plus this kind of isolation that you speak about with K who has been put for days, months, years in isolation for 23 and a half-hours a day.

What possible good can that do for a child? It is not much good for an adult, but in that case an adult is seen as punitive. However, for a child, if your entire intention is rehabilitation, it cannot be good. This being said, young people, that have been interviewed in Ontario, have said there are times when some kind of restraint is necessary for them. If they are out, they recognize that some sort of calming down is necessary. I see it as being particularly bad for girls, but what can we do about imposing standards, protocols, treatment and training? Obviously, this bill does not establish those things, because it gives so much power to the provincial authorities. However, is there something that we should recommend? Is there anything in the way of regulation that we could add to the bill that might help?

Ms Pate: In respect of the matter of restraint and isolation, the Arbour Commission report, under Madam Justice Louise Arbour, made some good recommendations in the inquiry that looked into the situation of female adult prisoners at Kingston, Ontario. Those recommendations encompassed the use of isolation, punitive sanctions and the need for judicial review of those sanctions. The idea of an ability to charge and hold the criminal justice system accountable, in this case the youth justice system, when the measures that are utilized violate charter rights, human rights and the principles of the act, would be one suggestion that would help. Those recommendations are in Madam Justice Arbour's report, also available on the same Web site as Mr. Paul Gendron's work.

Also, some of the recommendations about the use of standards that are taken from the most progressive elements of child welfare and mental health policies would be useful.

There could also be some greater focus on the need to ensure that peer support is used. I am familiar with some of the work at Justice for Girls; National Youth in Care Network and Save the Children are doing around developing those kinds of resources.

de correction sont assez sévères, parce que les hommes n'aiment pas contraindre physiquement les jeunes filles, craignant d'être accusés de harcèlement. La sangle leur comprime la poitrine. Ça doit être extrêmement douloureux, mis à part le reste.

On a soulevé une préoccupation à propos des normes à cette réunion et c'est une question que je commence à trouver très importante. Quelles sont les normes que ce projet de loi nous permet d'imposer dans le cas de telles mesures extrêmes? Ce qui me pose en partie problème, c'est que je ne suis pas sûre qu'il le permette.

Il existe différents types de mesures extrêmes. Nous sommes au courant du cas en Ontario où on s'est assis sur des jeunes jusqu'à qu'ils suffoquent. Les mesures de ce genre peuvent être physiques, chimiques et ainsi de suite. On y a recours assez fréquemment, en plus de l'isolement dont vous parlez à propos de K qui a été mise en isolement pendant des jours, des mois, des années, 23 heures et demie par jour.

Je ne vois pas comment cela peut aider un enfant. Ce n'est pas tellement mieux pour un adulte, mais en ce qui concerne l'adulte, cela est considéré comme une mesure punitive. Cependant, pour un enfant, si votre intention première est la réadaptation, une telle mesure ne peut pas être efficace. Cela dit, des jeunes qui ont été interrogés en Ontario ont dit que parfois ils ont besoin d'une forme quelconque de contrainte. S'ils se conduisent mal, ils reconnaissent qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour les calmer. Je considère que la situation laisse particulièrement à désirer dans le cas des filles, mais que pouvons-nous faire pour imposer des normes, des protocoles, un traitement et une formation? De toute évidence, ce projet de loi ne permet pas d'établir ce genre de choses parce qu'il confère beaucoup de pouvoirs aux instances provinciales. Cependant, pourrions-nous recommander certaines mesures? Y a-t-il des règlements que nous pourrions ajouter au projet de loi, qui pourraient être utiles?

Mme Pate: En ce qui concerne la question de contrainte et d'isolement, le rapport de la Commission Arbour, sous la direction de Mme la juge Louise Arbour, a formulé certaines bonnes recommandations dans le cadre de l'enquête portant sur la situation des prisonnières adultes à Kingston en Ontario. Ces recommandations portaient sur le recours à l'isolement, aux sanctions punitives et sur la nécessité d'un examen judiciaire de telles sanctions. Une proposition utile serait d'envisager de condamner et de tenir le système de justice pénale responsable, dans ce cas le système de justice pénale pour les adolescents, lorsque les mesures utilisées violent les droits prévus par la Charte, les droits de la personne et le principe de la loi. Ces recommandations sont formulées dans le rapport de Mme la juge Arbour, et sont aussi disponibles sur le même site Web que les travaux de M. Paul Gendron.

Par ailleurs, certaines recommandations à propos de l'utilisation de normes calquées sur les éléments plus progressistes des politiques relatives à la protection de l'enfance et à la santé mentale seraient utiles.

On pourrait aussi insister davantage sur la nécessité d'assurer le recours au soutien par les pairs. Je suis au courant du travail fait par Justice for Girls et du travail que font le Réseau national des jeunes pris en charge et Aide à l'enfance pour élaborer ce type de

Time and again, we hear from young people and adults that those who are in the system with them are often the best able to calm them down rather than the having to use the restraints.

We have too many horror stories of young women, who routinely ask to be put in restraints because they then have to be monitored by staff. Young women may be accustomed to isolation for 23 hours per day. We have had instances where young women recorded why they asked for restraints was that staff would have to sit with them and they would have someone to talk to. It comes back to the issue of standards but also to the issue of resources and the appropriateness of resources being placed, not in custodial options but in more supportive options, first and foremost in the community.

Mr. Stewart: On this point, the bill sets a number of standards, when it comes to sentencing. Judges in the courts have been given a clear set of principles and direction, which I think is very sound.

I also agree with the direction that it is taking. Standards, in my view, are matters relating to corrections. I am concerned that you can have a consistent process of sentencing, but if the actual implementation of that sentence for corrections has huge variation across the country, that completely undermines the intentions of the bill. Even in such matters as the levels of custody can only be differentiated by the degree of restraint. Both could be highly restrained environments.

Clearly, the notion of open custody was that those institutions would be in the community and that they were ones in which perimeter security was quite limited and the whole nature of the institution would be one in which you engage community resources, school, work and family in the process of caring for that child. Under this proposed legislation, you could have literally a wing within a maximum-security youth institution with slightly reduced rules and call that "open custody." It would meet the requirement before the bill.

In the federal adult system, there is an entire act that is directed toward corrections. It is the Corrections and Conditional Release Act, which attempts, in many pages to set some standards. Even there, there were problems. As Ms Pate mentioned, the Arbour inquiry found some very serious breaches of those requirements. However, it points to the fact that if you want to set standards, you cannot just leave it to whim.

The fact is that those who run institutions have a difficult job. There are some people in institutions that are very difficult to deal with. It is not an easy job, but it is also true that, when you work in that environment, you can always justify more power, restraint and control. There has never been a limitation on flogging, on segregation or on any form of punishment that you can think of in

ressources. Les jeunes et les adultes ne cessent de nous dire que ceux qui font partie du système avec eux sont souvent les mieux en mesure de les calmer sans avoir recours à des dispositifs de contrainte.

Nous entendons trop d'histoires d'horreur de jeunes femmes qui demandent couramment que l'on prenne des mesures de contrainte à leur égard parce qu'elles doivent alors être surveillées par les membres du personnel. Des jeunes femmes peuvent être habituées à vivre en isolement 23 heures par jour. Nous avons eu des cas où des jeunes femmes ont indiqué que la raison pour laquelle elles demandaient qu'on leur impose des mesures de contrainte, c'est parce que les membres du personnel sont obligés alors de s'occuper d'elles et qu'elles auraient ainsi quelqu'un à qui parler. Cela revient à la question de normes mais aussi à la question des ressources et à l'opportunité de prévoir des ressources non pas pour des options en milieu carcéral mais pour des options plus positives d'abord et avant tout au sein de la collectivité.

M. Stewart: À cet égard, le projet de loi énonce un certain nombre de normes en matière de détermination de la peine. Il fournit aux juges un ensemble clair de principes et d'orientations, ce que je considère très valable.

J'approuve moi aussi l'orientation adoptée. À mon avis, les normes concernent le système correctionnel. On peut avoir un processus uniforme de détermination de la peine mais si la mise en oeuvre de cette peine au niveau correctionnel varie énormément d'une province à l'autre, cela sape complètement l'intention du projet de loi. Même en ce qui concerne les niveaux de garde, la seule façon dont on peut les distinguer, c'est en fonction du niveau de contrainte. Il pourrait s'agir dans les deux cas de milieux où les contraintes sont très importantes.

De toute évidence, la notion de garde en milieu ouvert prévoyait que ces institutions feraient partie de la collectivité, auraient un périmètre de sécurité très limité et bénéficieraient des ressources communautaires, des ressources scolaires, du milieu du travail et de la famille pour prendre soin de l'enfant en question. En vertu du présent projet de loi, vous pourriez littéralement prévoir une aile dans le cadre d'une institution pour jeunes à sécurité maximale où les règles seraient légèrement moins strictes et où on pourrait parler de «garde en milieu ouvert». Cela répondrait aux exigences prévues par le projet de loi.

Dans le système fédéral pour les adultes, une loi entière est axée sur le régime correctionnel. Il s'agit de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition qui tâche, sur plusieurs pages, d'établir certaines normes. Même là, des problèmes se sont posés. Comme Mme Pate l'a mentionné, la Commission d'enquête Arbour a constaté de très sérieux manquements à ces exigences. Cependant, cela indique que si l'on veut établir des normes, on ne peut pas simplement laisser cela au hasard.

Le fait est que ceux qui administrent ces institutions n'ont pas la tâche facile. Certains détenus sont de fortes têtes. Ce n'est pas un travail facile, mais il est vrai aussi que lorsque l'on travaille dans un tel environnement, on peut toujours justifier le recours à un pouvoir, à une contrainte et à un contrôle accrus. Il n'y a jamais eu de restrictions quant au recours au fouet, à la

Canada in which those who ran the institutions did not feel, at the time, that that was a necessary provision to have.

My argument would be that it would be difficult to work all that is necessary into this bill. The question of national standards for corrections is an important issue. Perhaps that needs to be dealt with under complementary legislation. I also think that it simply will not happen.

The provinces will necessarily adopt the same set of values and principles, and even attempt to implement this legislation, in a fair and progressive way across the country.

[Translation]

Senator Rivest: I think you know that many witnesses, from Quebec in particular, are strongly opposed to the bill put forward by the Minister of Justice.

I have two questions, but I do not want to create any conflict or quarrels between you and your colleagues from Quebec. First, statistics in Quebec on youth crime, rehabilitation and reintegration seem very impressive as compared to the rest of Canada.

Is it because of the statistical method used, or is it true that the Quebec system seems to produce better results than those used elsewhere in Canada?

Second, do you think that the people who work with young offenders, professionals of all types, who have come to express their opposition to and concerns about the bill, did so because it would jeopardize their practices? Do you think their fears are justified, in light of the reservations and question marks you raised?

[English]

Mr. Stewart: There is no question that, under the young offenders legislation, Quebec appeared to implement that legislation in a more progressive way than in most other parts of Canada: they relied less on incarceration; they were less likely to charge and process people; and they got better results. That is completely consistent with the research and the evidence that I have, and that Ms Pate has also been presenting here today.

I should also point out that you are quite right that the values and the ideology behind professionals in Quebec, and what you are hearing today are quite consistent. We are moving in the same direction. There is some difference in our perspective on how this bill would affect that, in part because we are looking at it from different experiences. My experience has been primarily in Ontario, which has taken a very different attitude to young offenders and uses them as regularly as cannon fodder for political purposes, it seems. They have tried to undermine many of the important principles of the act over the years.

ségrégation ou à toute autre forme de sanctions auxquelles on peut songer au Canada qui n'aient pas été jugées nécessaires par ceux qui dirigeaient les institutions à l'époque.

Je ferais valoir qu'il serait difficile d'inscrire toutes les mesures nécessaires dans ce projet de loi. La question de normes nationales pour le système correctionnel est une question importante. Il faudrait peut-être en traiter dans le cadre d'une loi complémentaire. Je crois par ailleurs que cela ne se fera tout simplement pas.

Les provinces adopteront nécessairement la même série de valeurs et de principes, et même tâcheront de mettre en oeuvre cette loi d'une manière juste et progressiste dans l'ensemble du pays.

[Français]

Le sénateur Rivest: Je pense que vous êtes au fait que de très nombreux témoins, venant du Québec en particulier, se sont en général opposés vigoureusement au projet de loi présenté par la ministre de la Justice.

J'ai deux questions, mais je ne veux pas créer de conflit ou de polémique entre vous et vos collègues du Québec. D'une part, les statistiques sur le niveau de la criminalité chez les jeunes, sur la réhabilitation et la réinsertion semblent très impressionnantes, par rapport au reste du Canada.

Est-ce à cause d'une méthode statistique ou est-ce vraiment la réalité que la performance du système québécois semble meilleure que celle du reste du Canada?

Deuxièmement, croyez-vous que les gens qui travaillent auprès des jeunes délinquants sont des professionnels de tout ordre, venus nous dire leur opposition et leurs inquiétudes au projet de loi parce que cela mettrait en cause leur pratique? Croyez-vous ces craintes justifiées, compte tenu des réserves et des points d'interrogation que vous avez signalés?

[Traduction]

M. Stewart: Il ne fait aucun doute qu'en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, le Québec a donné l'impression d'appliquer cette loi d'une façon plus progressiste que dans bien d'autres régions du Canada: cette province a eu moins recours à l'incarcération; elle était moins susceptible de condamner et de traiter les contrevenants; et elle a obtenu de meilleurs résultats. Cela est tout à fait conforme avec la recherche et les constatations que j'ai présentées, et que Mme Pate a présentées elle aussi ici aujourd'hui.

Je tiens également à signaler que vous avez tout à fait raison lorsque vous dites que les valeurs et l'idéologie adoptées par les professionnels du Québec et celles qui vous sont présentées ici aujourd'hui sont tout à fait cohérentes. Nous sommes engagés dans la même voie. Notre point de vue diffère quelque peu quant à l'influence du projet de loi, en partie parce que notre expérience est différente. Mon expérience se fonde surtout sur la situation qui existe en Ontario, puisque l'Ontario a adopté une attitude tout à fait différente à l'égard des jeunes contrevenants et s'en sert régulièrement de ceux-ci comme chair à canon à des fins politiques, semble-t-il. L'Ontario a essayé de saper un grand nombre de principes importants énoncés par la loi au fil des ans.

I have not yet been convinced, in reading the briefs from our colleagues in Quebec, that the act would really force them to do anything differently than they are doing now.

I can understand the concern and I know that there were language issues. There seems to be a much greater fear of the use of a word like "accountability," for instance, as criteria for transfer to adult, than in English-speaking Canada.

I am not convinced at this point that there are provisions in this bill to force Quebec to implement a much tougher system, with the possible exception of presumptive transfers, which we oppose. At the same time, there are provisions in this bill that would encourage or require other parts of Canada to adopt some measures that are similar to those that are in place in Quebec or would be expanded to be consistent with those directions.

Ms Pate: I would agree with those comments. I will add that certainly an issue that has been raised from our membership in Quebec is that there may be a difference in terms of the treatment under the juvenile justice legislation, but in fact the number of young people who are institutionalized may not be significantly different. In some ways, it is consistent with what is being proposed in this legislation.

I would agree with Mr. Stewart that it is possible for Quebec to continue with what it has been doing. There may be some greater protections for young people in Quebec as well. Certainly, Quebec's reflex to spend more resources on other systems and other mechanisms for young people could be supported through this bill, except for the provisions that call for presumptive moves.

I believe the manner in which the system would interpret those provisions, which is an issue I raised at the beginning in terms of subjectively how they would be interpreted, would be more progressive in Quebec than in other areas.

Mr. Stewart: May I add that one of the other benefits of the bill is that it does provide significant funding to Quebec and all provinces for very intensive treatment initiatives under the intensive treatment programs.

That could do two things. First, those provisions could make it more difficult to transfer a young person to adult court in the first place. Second, I do not think we should underestimate the importance of having considerable new resources targeted toward those young people about whom we are most concerned.

Ms Pate: There is the caveat that in places outside the Province of Quebec we may see more young people criminalized and more seriously designated as criminal, in order to access those resources. That is the concern about ensuring that the cost-sharing agreement also includes resources for other parts of the system.

Je ne suis pas encore convaincu, après avoir lu les mémoires de nos collègues du Québec, que la loi les obligerait vraiment à agir différemment qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

Je peux comprendre leurs préoccupations et je sais qu'il existe des problèmes de langue. On semble craindre beaucoup plus l'utilisation d'un mot comme «responsabilité», par exemple, comme critère de transfert au système pour adultes, qu'au Canada anglais.

Je ne suis pas convaincu à ce stade que le projet de loi renferme des dispositions qui obligent le Québec à adopter un système beaucoup plus sévère, peut-être à l'exception des présomptions de renvoi, ce à quoi nous nous opposons. Parallèlement, le projet de loi renferme des dispositions susceptibles d'encourager ou d'obliger d'autres régions du Canada à adopter certaines mesures semblables à celles en vigueur au Québec ou à en élargir la portée pour qu'elles soient conformes à ces orientations.

Mme Pate: Je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit. J'ajouterai qu'une question qui a été effectivement soulevée par nos membres au Québec c'est qu'il risque d'y avoir une différence de traitement en vertu de la loi sur le système de justice pour les jeunes, mais en fait, le nombre d'adolescents qui sont institutionnalisés n'est pas tellement différent. À certains égards, la situation est conforme à ce que propose le projet de loi.

Je conviens avec M. Stewart qu'il est possible pour le Québec de continuer à agir comme il l'a fait. Il est possible aussi que le Québec offre de meilleures mesures de protection pour les adolescents. Il ne fait aucun doute que le présent projet de loi, sauf en ce qui concerne les dispositions qui prévoient des présomptions de renvoi, pourrait appuyer le réflexe du Québec de consacrer plus de ressources à d'autres systèmes et d'autres mécanismes pour les jeunes.

Je crois que le système en vigueur au Québec permettrait d'interpréter de façon plus progressiste ces dispositions que d'autres régions, ce qui est d'ailleurs une question que j'ai soulevée au début de mon exposé en parlant de la subjectivité de leur interprétation.

M. Stewart: Puis-je ajouter que l'un des autres avantages que présente ce projet de loi, c'est qu'il prévoit un financement important au Québec et à toutes les provinces pour des initiatives de traitement très intensif dans le cadre de programmes de traitement intensifs.

Cela pourrait avoir deux conséquences. Premièrement, en vertu de ces dispositions, il pourrait être plus difficile de transférer un adolescent à un tribunal pour adultes en premier lieu. Deuxièmement, je ne crois pas que nous devrions sous-estimer l'importance de prévoir de nouvelles ressources considérables ciblées vers les adolescents qui nous préoccupent le plus.

Mme Pate: Il importe de signaler le risque que dans les régions autres que le Québec, pour avoir accès à ces ressources, on risque de voir un plus grand nombre de jeunes criminalisés et désignés comme des criminels. C'est pourquoi il faut s'assurer que les ententes de partage de coûts prévoient aussi des ressources pour d'autres secteurs du système.

The Chairman: I remind everyone, including our witnesses, that we may well have a vote in the chamber this afternoon. The bells may begin to ring at five o'clock. It will be a half-hour bell. At that point, if we are not completed here with our questioning, we shall have to suspend the hearing and come back to you. It would be kind if we could let our witnesses go before then.

[Translation]

Senator Rivest: One of the concerns that was mentioned, for example, is about the new provisions in the bill. Some principles have been added, which, at first glance, may seem consistent. There is a great deal of legal uncertainty that could last for some time, because each of these principles will have to be tested by the courts.

In Quebec, in particular, people who work in this field had managed to establish an imperfect legal framework, but one that was clear enough to work. Since this bill starts over again at square one, although it may contain good intentions, they will be challenged by defence lawyers in appeal courts in all the provinces, in the Supreme Court, and so on. Do you see any problems with the way the legislation on young offenders is administered? There certainly are some. Do you think they are serious? Would it have been preferable to amend the Young Offenders Act to include the improvements contained in the bill, rather than starting over again, with an entirely new piece of legislation?

[English]

Ms Pate: That was our beginning position. It is clear there will be some new legislation. Our position at this stage is that it would have been nice to see the entire Young Offenders Act changed to reflect the most positive moves that are in Bill C-7. However, that is not where we are.

From our perspective, we could continue to make that point, but at this stage we are more interested in seeing progress directly in terms of the youth justice system and how young people are being dealt with. The areas that we argue could have been resolved in the Young Offenders Act, and there is definitely argument there, were not. Things were going in quite the opposite direction. Perhaps with a new start, those who are dealing with it will yield some better results in terms of being clearly focused on not first and foremost jettisoning young people into the system. That is our hope, certainly.

Mr. Stewart: I am not a lawyer, so I cannot comment with any great authority on the implications of the complexity of the bill and the likelihood of litigation arising from it. I think it is likely that there will be litigation. It is a complicated bill. It is 175 pages, and there is new terminology.

At the same time, if one wishes to set a new direction, it is difficult to do that using the same words, phrases and concepts that existed in the past legislation.

Le président: Je tiens à rappeler à tous, y compris à nos témoins, que nous aurons probablement un vote cet après-midi. La sonnerie commencera à retentir vers 17 heures. Il s'agira d'une sonnerie d'une demi-heure. Si à ce moment-là, nous n'avons pas terminé nos questions, nous devons suspendre la séance et revenir. Il serait aimable de notre part de libérer nos témoins avant le vote.

[Français]

Le sénateur Rivest: Une des inquiétudes qui nous a été signalée, par exemple, concerne la réécriture de la loi qui utilise de nouvelles dispositions. On a ajouté des principes qui, à première vue, peuvent paraître cohérents. Il y a une immense incertitude juridique qui risque de perdurer un certain temps, car chacun de ces principes devra être testé par les tribunaux.

En particulier, au Québec, les intervenants avaient réussi à mettre sur pied un cadre juridique imparfait mais suffisamment clair pour fonctionner. Comme on recommence à zéro, quelles que soient les bonnes intentions des principes de la loi, ils seront contestés par les avocats de la défense en cour d'appel, d'une province à l'autre, en Cour suprême, et cetera. Voyez-vous des inconvénients dans l'administration de notre législation en ce qui concerne les jeunes contrevenants? Il y en a sûrement. Cela vous paraît-il sérieux? Aurait-il été préférable de modifier la Loi sur les jeunes contrevenants pour y apporter des améliorations incluses de toute façon dans le projet de loi au lieu de complètement refaire une nouvelle loi?

[Traduction]

Mme Pate: C'était la position que nous avons adoptée au début. Il est clair qu'il y aura une nouvelle loi quelconque. À ce stade, nous considérons qu'il aurait été bon que toute la loi sur les jeunes contrevenants soit modifiée pour rendre compte des mesures plus positives prévues par le projet de loi C-7. Cependant, ce n'est pas où nous en sommes.

En ce qui nous concerne, nous continuerons à faire valoir cet argument, mais à ce stade, ce qui nous intéresse davantage, c'est de constater des progrès directs en ce qui concerne le système de justice pénale pour les adolescents et le traitement des adolescents. Les aspects qui selon nous auraient pu être réglés grâce à la Loi sur les jeunes contrevenants, avec de bonnes raisons à l'appui, ne l'ont pas été. On se trouvait en fait à aller dans le sens contraire. Peut-être que grâce à un nouveau départ, ceux qui s'en occupent obtiendront de meilleurs résultats et s'attacheront d'abord et avant tout à ne pas expédier des adolescents dans le système. C'est certainement ce que nous espérons.

M. Stewart: Comme je ne suis pas avocat, il m'est impossible de commenter avec compétence les incidences de la complexité du projet de loi et les contestations qu'il risque de soulever. Je crois qu'il est probable qu'il y aura contestation. C'est un projet de loi compliqué. Il comporte 175 pages et une terminologie nouvelle.

Parallèlement, si on veut établir une nouvelle orientation, il est difficile de le faire en utilisant les mêmes mots, les mêmes expressions et les mêmes notions utilisés dans les lois passées.

The important thrusts are clear in terms of principles and so on. You are quite right that there will be areas in this legislation that would need to be tested in the courts. I do not know how that could be entirely avoided.

Senator Joyal: I was struck by the story of the young women. What is most distressing, besides the harm that has been inflicted on those two young women, is the fact that one had an opportunity to have better access, because, as you said, she had a better lawyer.

As we know, the majority of young persons that find themselves in trouble with the law generally come from a poor milieu with a social and family background that puts them in the lower scale of income. Most of those people cannot afford well-trained and well-known lawyers with the ability needed to understand this bill. The concern that has been expressed repeatedly to us is that it is a very complex bill to read. As you have said yourself, even though you are not a lawyer, you can appreciate what will happen with the passage of clause 42 and its subclauses that cover nine pages.

How can we tackle that problem? I share your view that the bill is full of good intentions in many places. In practical terms, are we not sending back the deficiency of the objectives of this bill in the hands of the lawyers? As we know it, most of the lawyers who defend those young persons will be paid by Legal Aid. I am not saying that Legal Aid lawyers are not competent and helpful, but your own story shows that if you have a very good lawyer, you might end up profiting from everything that is good in the system. In practical terms, what are we doing in terms of real impact?

Ms Pate: To be clear, the young woman I was speaking about did have a Legal Aid lawyer. It happened to be a lawyer who had other resources at his disposal. I would not want to say that necessarily the other woman's lawyer was not doing his job or was not competent, but certainly he did not have the same resources available. This is a lawyer who then left the practice. He was at the end of his career. It was sort of a swan song as well.

The point is well taken. It goes back to a point that Mr. Stewart was asked to clarify.

If you wish to ensure that that does not happen focus on the principles that articulate that young people should be kept out of the youth justice system first and foremost, wherever possible. When they are in a situation where the only way to hold them accountable is perceived to be in the youth justice system, keep them out of custody, and absolutely at all costs keep them out of adult custody. Those are important steps.

Our other recommendation is that clauses such as 25(10) the ability to go after parents for legal costs, is struck. In the two situations we discussed, the lawyers, through legal aid certificates, represented both young women.

Les grandes orientations sont claires en ce qui concerne les principes et ainsi de suite. Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites que certains aspects de ce projet de loi devront être mis à l'épreuve devant les tribunaux. Je ne vois pas comment cela pourrait être entièrement évité.

Le sénateur Joyal: J'ai été frappé par l'histoire des jeunes femmes. Ce qui est le plus inquiétant, outre le tort qui a été causé à ces deux jeunes femmes, c'est que l'une d'entre elles a bénéficié d'un meilleur traitement parce que, vous l'avez dit, elle a eu un meilleur avocat.

Nous savons bien que la majorité des jeunes qui ont des démêlés avec la justice proviennent en général d'un milieu pauvre, avec des antécédents sociaux et familiaux associés au plus faible revenu. La plupart de ces personnes n'ont pas les moyens de se payer des avocats bien formés et réputés qui ont la capacité nécessaire pour comprendre ce projet de loi. On nous a maintes fois répété que ce projet de loi est d'une lecture très difficile. Comme vous l'avez dit vous-même, même si vous n'êtes pas avocat, vous savez ce qui se produira après l'adoption de l'article 42 et de ses paragraphes, qui s'étalent sur neuf pages.

Comment régler ce problème? Comme vous, je crois que ce projet de loi découle de bonnes intentions, pour nombre de ces dispositions. Mais en termes pratiques, est-ce que nous ne refilons pas les lacunes des objectifs de ce projet de loi aux avocats? Comme nous le savons, la plupart des avocats qui défendront ces jeunes personnes seront rémunérés par l'aide juridique. Je ne dis pas que les avocats de l'aide juridique ne sont ni compétents ni utiles, mais votre propre histoire démontre que si vous avez eu un très bon avocat, vous pouvez profiter de tout ce que le système peut vous offrir de bon. En termes pratiques, que faisons-nous qui aura un réel impact?

Mme Pate: Une chose doit être claire: la jeune femme dont j'ai parlé avait un avocat de l'aide juridique. Mais cet avocat avait à sa disposition d'autres ressources. Je ne veux pas nécessairement dire que l'avocat de l'autre jeune femme ne faisait pas son travail, ni qu'il était incompétent, mais il ne pouvait certainement pas profiter des mêmes ressources. C'est un avocat qui a ensuite abandonné la pratique. Il était en fin de carrière; c'était une sorte de chant du cygne pour lui.

Je comprends votre argument. Cela revient à un point que l'on a demandé à M. Stewart d'éclaircir.

Si vous voulez vous assurer que cela ne se produise pas, concentrez-vous sur les principes selon lesquels les jeunes doivent être écartés du système de justice pénale pour les jeunes au départ, quand c'est possible. Quand la seule solution pour les tenir responsables de leurs actes semble être le système de justice pénale pour adolescents, essayez au moins de les écarter de la détention et à tout prix empêchez-les de se retrouver en prison avec des adultes. Ce sont des mesures importantes.

Nous recommandons aussi le retrait de dispositions comme le paragraphe 24(10) sur la possibilité de faire payer les frais juridiques par les parents. Dans les deux situations dont nous avons parlé, les avocats représentaient les jeunes femmes dans le cadre de mandats de l'aide juridique.

It is important reason to strike out that section or recommend that that clause be struck. Otherwise, you are more likely to see young people pressured. We already see young people pressured to plead guilty so that the parents do not have to take time off work. I am not intending this to be an attack on parents, but when you are talking about marginalized parents who are working minimal wage jobs and must miss two weeks or three days of work in order to be supportive of their children, it is not surprising that we are seeing increased numbers of those young people not having parents present or the parents pressuring them to enter a guilty plea to end it.

Senator Joyal: You mentioned Aboriginal people in Saskatchewan. I understand that you might be active in those provinces where there are large Aboriginal communities. Could you briefly describe the result of your experience in dealing with the condition of young Aboriginal women in comparison to other populations so that we have a perception of what the impact is on the Aboriginal people?

Ms Pate: I believe my numbers are correct. Of the nine young women who have been transferred from youth to adult court in Saskatchewan, all were Aboriginal. The numbers are relatively small admittedly.

Senator Cools: All?

Ms Pate: Sorry, three of the nine were young Aboriginal women from Saskatchewan who were transferred up. All of them were placed in segregated maximum-security units in the men's prisons in the Saskatchewan Penitentiary or in the regional psychiatric centre in Saskatoon. All of them have been kept in isolation for the majority of their time. Most of the young people who are transferred up racialized young women.

Senator Grafstein: What do you mean by "racialized" women?

Ms Pate: I mean they may be Aboriginal, Black or women of colour. They are not white youth. They also tend to come from provinces or areas where those individuals are over represented in the prison system already.

We know that Manitoba transfers the greatest number of young people and almost all of them are Aboriginal. In Saskatchewan jails, the greatest number of young people is Aboriginal. There is certainly an overrepresentation of young people in those areas. "K" was from Manitoba, and there are two women right now who are in the system who are young women from Saskatchewan, all three Aboriginal.

Senator Joyal: In terms of your experience with that community, how would you describe the means that they have in their community to try to support them? As I understand some of the objectives of the bill, alternative measures are very important. How can that concept be transferred to the Aboriginal reality?

Il est important de supprimer cette disposition ou d'en recommander l'abrogation. Autrement, il est probable qu'on fera davantage pression sur les jeunes. Déjà, on fait pression sur des adolescents pour qu'ils plaident coupables, de manière que les parents ne perdent pas de journées de travail. Ce n'est pas pour m'en prendre aux parents, mais lorsqu'on parle de parents marginalisés, qui ont un emploi au salaire minimum et qui doivent perdre deux semaines ou trois jours de travail pour être aux côtés de leur enfant, il n'est pas étonnant que ceux-ci soient de plus en plus nombreux à se présenter seul, ou à subir les pressions de leurs parents pour mettre fin aux procédures en présentant un plaidoyer de culpabilité.

Le sénateur Joyal: Vous avez parlé des Autochtones en Saskatchewan. J'en déduis que vous travaillez beaucoup dans les provinces où il y a de grandes communautés autochtones. Pourriez-vous nous décrire brièvement vos constatations relatives à la condition des jeunes femmes autochtones, en comparaison des autres groupes, afin que nous sachions quelle est l'incidence sur les peuples autochtones?

Mme Pate: Je crois que mes chiffres sont exacts. Neuf jeunes femmes ont été l'objet d'un transfert au tribunal pour adultes, en Saskatchewan, et toutes étaient Autochtones. Je reconnais que ce nombre est peu élevé.

Le sénateur Cools: Toutes?

Mme Pate: Je suis désolée, c'est en fait trois des jeunes femmes renvoyées au tribunal pour adultes qui étaient des jeunes Autochtones, en Saskatchewan. Toutes ont été placées dans des unités d'isolement à sécurité maximale de la prison des hommes du pénitencier de Saskatchewan ou dans le centre psychiatrique régional de Saskatoon. Toutes ont été gardées en isolement, pour la plus grande partie de leur peine. La plupart des adolescentes qui font l'objet d'un renvoi au tribunal pour adultes sont des jeunes femmes racialisées.

Le sénateur Grafstein: Que voulez-vous dire par de jeunes femmes «racialisées»?

Mme Pate: Je veux dire qu'elles sont soit Autochtones, Noires ou de couleur. Ce ne sont pas des Blanches. Elles ont aussi tendance à venir des provinces ou des secteurs où ce groupe est déjà surreprésenté dans le système carcéral.

Nous savons que c'est au Manitoba qu'il y a le plus de transferts d'adolescents et que presque tous sont Autochtones. Dans les prisons de Saskatchewan, la majorité des adolescents sont Autochtones. Il y a certainement une surreprésentation des jeunes dans ces régions. «K» était du Manitoba, et il y a actuellement deux adolescentes de la Saskatchewan qui ont des démêlés avec le système judiciaire et toutes trois sont Autochtones.

Le sénateur Joyal: Étant donné votre expérience de cette communauté, pourriez-vous nous décrire quels moyens et soutiens leur offrent leur communauté? Si je comprends bien les objectifs du projet de loi, les mesures extrajudiciaires sont très importantes. Comment ce concept s'applique-t-il concrètement aux Autochtones?

Ms Pate: I certainly do not profess to have all the answers. Certainly, some of the things that have been recommended in some of the individual young women's case that we have worked with are to have resources allocated to shore up community supports. That is a point we have been stressing.

If these young women had resources in the first place, they would have been eviscerated. There are few resources there to ensure that there is adequate support mechanisms and adequate supervision that is required depending on the nature of the offence and the accountability required.

The primary need is to shore up those resources. If we have most of the resources ending up going into the custodial options, which is where the push is coming at the moment from the provinces, then we will see a continuation of the current trend.

Mr. Stewart: Today in Saskatchewan, a young male has a better chance of going to jail than graduating from public school.

Senator Grafstein: What are the statistics for that?

Senator Fraser: All young men?

Mr. Stewart: Aboriginal young men. The point is that is not a failure of the criminal justice system but a failure of the overall social environment for young people who are Aboriginal in that province.

The point that is being raised is a very good point. I would simply say that one of the things that I like about this proposed legislation is that it is trying to put it in a context beyond criminal justice. It is very important that we keep that in mind. You can do what you want with criminal justice legislation. It does not make an awful lot of difference to crime.

Senator Cools: Do you have a similar numbers for Black youth?

Ms Pate: The Cosby report in Alberta said that by the age of 30 years, 90 per cent of young Aboriginal men have a record whereas the number who would have a university degree is much lower.

Mr. Stewart: This is not a very good statistic, but I remember talking to a John Howard worker from Yellowknife who said that the Yellowknife detention centre had 265 inmates. Of those, 264 were Aboriginal. The one who was not Aboriginal was Black.

We have the study that David Cole did in Toronto. That was more concerning adults and systemic discrimination. There is no reason to believe that of the kinds of problems that we are seeing in terms of overrepresentation of visible minorities in prisons do not cover all visible minorities.

Senator Cools: The equivalent figure in the U.S. is that one in four Black men will go to prison. The representation is higher for Blacks.

Senator Grafstein: Do both of you agree that the provisions dealing with publication of names in this bill serves no useful purpose?

Ms Pate: That is right.

Mme Pate: Je ne prétends certainement pas avoir toutes les réponses. On a certainement recommandé que dans le cas de certaines adolescentes avec lesquelles nous avons travaillé, des ressources doivent être affectées au renforcement de l'appui communautaire. Nous avons insisté là-dessus.

Si ces jeunes femmes avaient disposé de ressources au départ, elles auraient évité bien des problèmes. Il y a peu de ressources pour assurer des mécanismes de soutien adéquats et une surveillance adéquate, selon la nature de l'infraction et la responsabilisation nécessaire.

Il faut en priorité renforcer ces ressources. Si la plupart des ressources sont consacrées aux solutions de détention, comme semble le demander actuellement les provinces, la tendance actuelle se maintiendra.

M. Stewart: De nos jours, en Saskatchewan, un adolescent a plus de chances d'aller en prison que de recevoir un diplôme d'une école publique.

Le sénateur Grafstein: Vous avez des statistiques là-dessus?

Le sénateur Fraser: Pour tous les adolescents?

M. Stewart: Pour les adolescents mâles autochtones. Il ne s'agit pas là d'un échec du système de justice pénale, mais de l'échec de l'ensemble de l'environnement social des jeunes Autochtones de la province.

La question soulevée est excellente. Je dirai simplement que l'une des choses que j'aime au sujet de ce projet de loi, c'est qu'on essaye d'aller au-delà du contexte de la justice pénale. Il est très important de garder cela en tête. On peut faire ce qu'on veut des lois relatives à la justice pénale. Cela ne changera pas grand-chose à la criminalité.

Le sénateur Cools: Avez-vous des chiffres semblables pour les jeunes Noirs?

Mme Pate: En Alberta, le rapport Cosby disait qu'à l'âge de 30 ans, 90 p. 100 des adolescents autochtones mâles ont un casier judiciaire, alors que le nombre de ceux qui ont un diplôme universitaire est bien inférieur.

M. Stewart: Ce n'est pas une statistique très fiable, mais je me rappelle d'un travailleur de la Société John Howard de Yellowknife qui me disait qu'au centre de détention de Yellowknife, il y avait 265 détenus. De ce nombre, 264 étaient Autochtones. L'autre, c'était un Noir.

Il y a l'étude effectuée par David Cole à Toronto. Elle portait davantage sur les adultes et la discrimination systémique. Il n'y a pas de raison de croire que les problèmes de surreprésentation carcérale des minorités visibles ne touchent pas toutes les minorités visibles aussi.

Le sénateur Cools: Le chiffre équivalent pour les États-Unis, c'est qu'un Noir sur quatre ira en prison. Il y a donc beaucoup plus de Noirs.

Le sénateur Grafstein: Diriez-vous tous deux que les dispositions relatives à la divulgation des noms, dans ce projet de loi, n'ont pas d'utilité?

Mme Pate: Oui.

Senator Grafstein: It may be harmful both to the youth as well as to the families.

Ms Pate: Yes, that is correct.

Senator Grafstein: Do you consider that to be a constitutional question of unreasonable treatment of youth? Is that a constitutional question for you at all, or is that just a policy issue?

Ms Pate: It is both.

Senator Grafstein: Could you give me a sentence or two on the constitutional side.

Ms Pate: I am hoping that this case that just came out in Alberta will be challenged. Where we have seen those protections put in place, even when they have been violated, we have tended not to see them prosecuted. There is a need for that challenge.

There has not been such a challenge. The difficulty would be in getting resources to fund that kind of challenge.

Senator Grafstein: Constitutionally, you have had a concern with that provision as well.

Ms Pate: Yes, I do.

Senator Andreychuk: You had said that three of the women who had been raised to adult court from Saskatchewan were Aboriginal. Were all three from the one incident in North Battleford?

Ms Pate: One was from Manitoba and two were from Saskatchewan. I did say three from Saskatchewan. Two are from the North Battleford incident.

Senator Cools: Do you both agree that clause 25(10) should be deleted. Did you recommend that formally? I missed your presentation. Do you recommend that clause 25(10) be deleted.

Mr. Stewart: I would want it more than deleted. I would want a clause in the legislation that would prohibit it.

At present, my understanding is that under the bill there is no provision, but it is taking place in some provinces. This is allowing a practice that was already in place in some provinces. That has been something that has been done to accommodate those provinces.

I do not think that it is good in principle. I would prefer to see the reverse, legislation that does not allow provinces to sue parents for legal fees.

Ms Pate: I would agree with that.

Senator Cools: I raised a question about that clause last night, because it is even scripted in the most unusual way. It is not an enabling clause, but it is rather peculiar in that it is negative. Clause 25(10) states:

Nothing in this Act prevents the ...

You are asserting that this is already happening in certain provinces even though the authority may not be that clear. Do you have any idea of the dollar amounts that are involved? What amounts have been recovered?

Le sénateur Grafstein: Cela peut nuire tant à l'adolescent qu'à sa famille.

Mme Pate: Oui, c'est exact.

Le sénateur Grafstein: Pensez-vous que c'est une question constitutionnelle relative à un traitement déraisonnable des adolescents? Est-ce pour vous une question de Constitution ou seulement de politique?

Mme Pate: Les deux.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous me résumer en une ou deux phrases l'aspect constitutionnel de cette question?

Mme Pate: J'espère que la cause albertaine dans ce domaine fera l'objet d'une contestation. Quand on a choisi d'instaurer ces protections, lorsqu'elles étaient violées, il n'y a pas eu de procès, ensuite. Cette contestation est nécessaire.

Il n'y a jamais eu de telles contestations. Le problème, c'est les ressources nécessaires pour financer ce genre de contestation.

Le sénateur Grafstein: D'un point de vue constitutionnel, vous avez des préoccupations au sujet de cette disposition aussi.

Mme Pate: Oui, en effet.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit que trois des adolescentes envoyées au tribunal pour adultes en Saskatchewan étaient Autochtones. Est-ce que les trois étaient impliquées dans l'incident de North Battleford?

Mme Pate: L'une était du Manitoba et les deux autres, de la Saskatchewan. J'ai bien dit trois de la Saskatchewan. Deux étaient impliquées dans l'incident de North Battleford.

Le sénateur Cools: Croyez-vous tous deux qu'il faut supprimer le paragraphe 25(10)? Le recommandez-vous officiellement? J'ai raté votre exposé. Recommandez-vous la suppression du paragraphe 25(10)?

M. Stewart: J'irais encore plus loin, je demanderais qu'une disposition soit ajoutée au projet de loi pour l'interdire.

Actuellement, si j'ai bien compris, il n'y a pas de disposition à ce sujet dans le projet de loi, même si c'est ce qu'on fait dans certaines provinces. Cela permet la pratique déjà courante dans certaines provinces. Cette disposition visait à arranger ces provinces.

Je ne pense pas que ce soit bon en principe. Je préférerais l'inverse, une disposition qui ne permette pas aux provinces de poursuivre les parents pour le paiement des frais juridiques.

Mme Pate: Je suis d'accord là-dessus.

Le sénateur Cools: J'ai posé une question à ce sujet hier soir, parce que la disposition est même libellée assez étrangement. Ce n'est pas une disposition habilitante, mais elle est singulière du fait qu'elle est exprimée d'une manière négative. On peut lire en effet, au paragraphe 25(10):

La présente loi n'a pas pour effet...

Vous affirmez que ce genre de chose se produit déjà dans certaines provinces, même si le pouvoir de le faire n'est pas expressément accordé. Avez-vous une idée des sommes en jeu? Quelles sommes ont été récupérées?

Mr. Stewart: It is a very small amount.

Senator Cools: It would have to be very small. I would submit that it would take more resources to administer a program to do this than would even match the amount of dollars that would be recovered.

Mr. Stewart: Not only that, but I think that when it is used, it will be used in a very discriminatory way.

Senator Cools: This committee said that at some time it would look at a study of sentencing. The agreement, or the plea bargain, or whatever we want to call it, technique has become so enormous that many people are being pressured to plead guilty on the grounds that it is easier, simpler and less time consuming. Do you have any idea of the numbers of young people who are pleading guilty for the simple reason of administrative convenience?

Mr. Stewart: I am not aware of any data on that. I can differentiate from those who are truly guilty and just want to get on with things.

Senator Cools: In another field I do a significant amount of work with men in domestic abuse cases in marriages and divorces. Much of the time they are being counselled to plead guilty to get it over and done with.

Mr. Stewart: We see that quite frequently. There is no reason to think that young offenders would be immune from that process.

Senator Cools: If you were even to look at the fee schedules and the fee schemes that lawyers receive, you realize that it becomes very attractive to have a case disposed of quickly. There is no faster way to dispose of a case than with a guilty plea.

I was just curious if you have any numbers on that.

Ms Pate: I do not have numbers either. It is difficult to obtain such numbers unless you are actually studying the process specifically. I do not know of any studies like that, so it is not available.

The Chairman: It would be difficult to determine if they were actually guilty without having a trial.

Thank you.

The committee suspended at 5:12 p.m.

The committee resumed at 6:08 p.m.

The Chairman: We are resuming the meeting again on Bill C-7. We have before us Ms Danyluk, from the Federation of Canadian Municipalities; Mr. Trépanier, from the University of Montreal; and Mr. Schwartz, from the British Columbia Bar Association. Please proceed.

[Translation]

Ms Vera Danyluk, Chair, Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention, Federation of Canadian Municipalities: Madam Chair, honourable senators, on behalf of the Federation of Canadian Municipalities, I would like to thank the members of your committee for agreeing to give us

M. Stewart: C'est une très petite somme.

Le sénateur Cools: En effet, ce doit être une assez petite somme. À mon avis, on récupérerait avec ce genre de programme moins d'argent qu'il en faudrait pour l'administrer.

M. Stewart: Ce n'est pas tout. Si on s'en sert, on le fera sûrement d'une manière très discriminatoire.

Le sénateur Cools: Notre comité a envisagé une étude de la détermination de la peine. Les ententes, les négociations de plaidoyer ou peu importe ce qu'on les appelle sont devenues si courantes qu'on fait souvent pression sur les accusés pour qu'ils plaident coupables, parce que c'est plus simple, plus facile et plus rapide. Avez-vous une idée du nombre d'adolescents qui plaident coupables simplement parce que c'est administrativement plus commode?

M. Stewart: Je n'ai pas de données là-dessus. Je peux faire la différence entre ceux qui sont réellement coupables et ceux qui veulent simplement en finir.

Le sénateur Cools: Dans un autre domaine, j'ai souvent affaire à des hommes accusés de maltraiter leur femme pendant leur mariage ou lors de causes de divorces. On leur conseille de plaider coupable pour régler la question une fois pour toutes.

M. Stewart: Cela se produit très fréquemment. Il n'y a aucune raison de croire qu'il en ira différemment pour les jeunes contrevenants.

Le sénateur Cools: Si vous examinez les barèmes d'honoraires que touchent les avocats, vous comprendrez qu'il est très intéressant de régler au plus vite un dossier. Plaider coupable, c'est la façon la plus rapide de clore une affaire.

J'aimerais savoir si vous avez des données à ce sujet.

Mme Pate: Je n'en ai pas non plus. Il est difficile d'obtenir de tels chiffres à moins d'être véritablement en train d'étudier le processus. À ma connaissance, aucune étude semblable n'a été faite et il n'existe donc pas de données.

La présidente: Il serait difficile d'établir s'ils étaient vraiment coupables en l'absence d'un procès.

Merci.

La séance est suspendue à 17 h 12.

La séance reprend à 18 h 08.

La présidente: Nous reprenons la séance sur le projet de loi C-7. Nos témoins suivants sont Mme Danyluk, de la Fédération canadienne des municipalités, M. Trépanier, de l'Université de Montréal, et M. Schwartz, de l'Association du Barreau canadien-Colombie-Britannique. Nous vous écoutons.

[Français]

Mme Vera Danyluk, présidente, Comité permanent sur la sécurité de la communauté et de la prévention sur le crime, Fédération canadienne des municipalités: Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, au nom de la Fédération canadienne des municipalités, je remercie les membres de votre

an opportunity to express our views on Bill C-7 on the youth justice system.

The Federation of Canadian Municipalities represents the interests of all municipalities as regards the federal government's policies and programs. The municipal governments that belong to the Federation of Canadian Municipalities represent over 20 million Canadians.

Bill C-7 meets a number of the concerns expressed previously by the FCM through resolutions and two briefs, presented in 1995 and 1996, on the Young Offenders Act.

[English]

FCM believes strongly that the principles governing the bill should consider both the protection of the public and the needs of the young person involved. FCM agrees that public safety is a paramount concern. However, communities in the global sense, have a responsibility to act for the benefit of all.

Municipal officials understand this challenge. The monetary cost of crime to municipalities explains the priority this issue is receiving in municipalities throughout Canada. Policing costs alone account for more than \$3 billion annually a significant portion of most municipal budgets.

FCM is pleased that the proposed legislation purports to rely less on custody and to focus more on reintegration by requiring the last one-third of custodial disposition to be served in the community under supervision. Municipal officials acknowledge that most offenders eventually return to the same communities where the offence occurred. The rate of recidivism is influenced by the offender's support network as well as by opportunities for gradual reintegration into the community. Moreover, FCM supports the provision in the bill to provide more sentencing options, including community-based sentencing and restorative justice measures.

[Translation]

There are two principles that govern FCM's approach to crime prevention. The first is that municipal governments are the undisputed experts when it comes to identifying local crime problems and potential solutions. The second is that effective solutions require interagency co-operation and partnerships. Municipal governments are eager to participate in the planning and implementation of a new youth justice strategy, and have much to contribute.

To ensure the success of this new orientation, the federal government must ensure that the already strained local infrastructure is not unduly burdened by the new measures in the act. Some of the \$206 million to be allocated to support policing and community-based programs and services must be available and accessible to municipal governments. Funds must be available

comité d'avoir accepté de nous donner l'occasion de nous exprimer et de faire nos commentaires sur le projet de loi C-7 concernant le système de justice pénale pour les adolescents.

La Fédération canadienne des municipalités représente les intérêts de toutes les municipalités à l'égard des politiques et des programmes relevant du gouvernement fédéral. Les gouvernements municipaux membres de la Fédération canadienne des municipalités représentent plus de 20 millions de Canadiens dans nos municipalités.

Le projet de loi C-7 répond à plusieurs préoccupations que la FCM a déjà exprimées par le biais de résolutions et dans deux mémoires, présentés en 1995 et en 1996, dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants.

[Traduction]

La FCM croit fermement que les principes régissant la loi devraient tenir compte à la fois de la protection du public et des besoins des jeunes personnes en cause. La FCM convient que la sécurité publique est une préoccupation primordiale. Toutefois, les collectivités au sens général ont la responsabilité d'agir pour le bien de tout le monde.

Les responsables municipaux comprennent ce défi. Le coût financier de la criminalité pour les municipalités explique la priorité que les municipalités à l'échelle du Canada accordent à cette question. Le coût des services de police représente à lui seul plus de 3 milliards de dollars chaque année, une part importante des budgets municipaux.

La FCM est heureuse de constater que la nouvelle loi entend moins s'en remettre à l'incarcération et privilégier davantage la réinsertion en exigeant que le dernier tiers de l'incarcération soit servi dans la collectivité sous supervision. Les responsables municipaux reconnaissent que la plupart des contrevenants retournent éventuellement dans la collectivité où l'infraction a été commise. Le taux de récidivisme est influencé par le réseau de soutien du contrevenant ainsi que par les possibilités de réintégrer graduellement la collectivité. De plus, la FCM appuie la disposition de la nouvelle loi visant à prévoir plus d'options pour la détermination des peines, y compris des peines dans la collectivité et des mesures de justice réparatrice.

[Français]

L'approche de la FCM à l'endroit de la prévention du crime repose sur deux principes. Le premier est que les municipalités sont les experts incontestés lorsqu'il s'agit de cerner, et les problèmes de criminalité à l'échelle locale, et les solutions possibles. Le deuxième est que les solutions efficaces exigent une coopération entre les organismes ainsi que des partenariats. Les gouvernements municipaux souhaitent participer à la planification et à la mise en oeuvre d'une nouvelle stratégie de justice pour les jeunes, et ils ont beaucoup à contribuer.

Pour que cette nouvelle orientation soit efficace, le gouvernement fédéral doit s'assurer que les infrastructures locales, qui sont déjà lourdement mises à l'épreuve, ne subissent pas de fardeaux excessifs à la suite des nouvelles mesures prévues dans la loi. Une portion des quelques 206 millions de dollars qui seront alloués pour appuyer les services de police ainsi que les

for prevention, in-custody treatment and rehabilitation, community sentencing and additional police training.

The FCM is also concerned with the proposed implementation period of only four months. In order to allow municipal governments the opportunity to establish the extrajudicial measures provided for in this bill, a minimum of 12 months is required for preparation. Municipal preparations will need to include further police training. As well, municipalities will need more time to establish community-based programs to address the root causes of youth crime.

[English]

FCM supports many of the measures in the bill, including extrajudicial measures such as pilot projects and community-based programs; youth, 14 to 17 years of age convicted of serious crimes of violence should be subject to adult sentencing; and that the lieutenant governor of a province may by order fix an age greater than 14 years but not greater than 16 years for the purpose of the application of the bill for presumptive offences. This was a strong preoccupation for the Quebec members of the FCM standing committee on community, safety and crime prevention over which I preside. We also are in favour of the publication of names of youth convicted of a serious violent crime.

FCM understands that this would apply to youth sentenced as adults or to youth convicted of a presumptive offence but sentenced as a youth. We also support provisions that the presumptive offences should be simplified and clarified; more serious measures to deal with repeat offenders and the principle that the bill should not extend to children under 12 years of age.

FCM urges the federal government to encourage the provinces to impose victim fine surcharges and ensure that the recoveries are directed to victim's services. We support measures developed in consultation with Aboriginal people; and, finally the principles proposed in the preamble and declaration of principles, namely, the pursuit of a fair justice system and a system of justice that provides for a meaningful response by distinguishing between the majority of non-violent young offenders and violent offenders.

[Translation]

The FCM is also concerned with issues such as the custodial facilities, the admissibility of statements and restitution to victims. Section 76 of the proposed legislation states that the youth justice court should determine where a young person is placed when subject to a prison term. Provincial adult correctional facilities and penitentiaries are among the possibilities. The FCM strongly believes that youth sentenced as adults should never be incarcerated in adult facilities in order to reduce the risk of being exposed to adult criminals.

programmes et les services communautaires, doit être accessible aux municipalités. Des fonds doivent être disponibles pour la prévention, pour le traitement sous garde et la réinsertion, pour les peines purgées dans la collectivité ainsi que pour la formation des policiers.

Par ailleurs, la FCM estime que la période d'implantation de quatre mois qui est prévue est trop courte. Les municipalités ont besoin d'au moins 12 mois afin d'établir les mécanismes requis pour appliquer les mesures extrajudiciaires prévues par le projet de loi. Ces préparatifs incluent la formation des policiers. Cette période de 12 mois est aussi nécessaire pour que les municipalités aient le temps de créer des programmes qui s'attaqueront aux causes profondes de la criminalité chez les jeunes.

[Traduction]

La FCM appuie une bonne part des mesures prévues dans la loi, notamment les mesures extrajudiciaires, comme les projets pilotes; l'imposition de peines d'adultes pour les jeunes âgés de 14 à 17 ans reconnus coupables de crimes graves avec violence; la possibilité pour le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province de fixer par décret à au moins 14 mais et au plus à 16 ans l'âge pour l'application des dispositions de la présente loi relatives aux infractions désignées. Cette question a vivement préoccupé les membres québécois du Comité permanent de la FCM sur la collectivité, la sécurité et la prévention du crime que je préside. Nous sommes également pour la publication des noms des jeunes reconnus coupables d'un crime grave avec violence.

La FCM comprend que cette disposition s'appliquera aux jeunes condamnés à titre d'adultes ou à ceux qui sont reconnus coupables d'une infraction désignée mais condamnés en tant que jeunes. Nous appuyons également les dispositions visant à simplifier et clarifier les infractions présomptives, des mesures plus graves à l'égard des récidivistes et le principe selon lequel le projet de loi ne doit pas s'appliquer aux enfants de moins de 12 ans.

La FCM exhorte le gouvernement fédéral à encourager les provinces à imposer des amendes supplémentaires à l'intention des victimes et à s'assurer que les sommes recouvrées servent au financement des services aux victimes. Nous appuyons les mesures élaborées de concert avec les Autochtones. Enfin, nous appuyons les principes proposés dans le préambule et la déclaration de principe, notamment la recherche d'un système de justice équitable et qui prévoit une réponse significative en faisant la distinction entre la majorité des jeunes contrevenants non violents et les contrevenants violents.

[Français]

La FCM a aussi certaines préoccupations concernant, entre autres, les lieux où les jeunes purgeront leur peine, l'admissibilité des déclarations et la restitution aux victimes. L'article 76 du projet de loi prévoit que le tribunal doit décider du lieu où un adolescent condamné purgera sa peine d'emprisonnement. Les centres de détention provinciaux et fédéraux figurent parmi les possibilités. La FCM considère qu'en aucun cas les adolescents ne devraient être incarcérés dans des établissements pour les adultes, et cela, afin d'éviter qu'ils ne fréquentent des criminels adultes.

Regarding the admissibility of statements, clause 146(6) of the bill allows a judge to admit a statement even if there are technical irregularities if he or she is satisfied that this would not bring the administration of justice into disrepute. FCM members often complain that too many statements are discarded on a technical basis. Nevertheless, FCM strongly urges the federal government to ensure that the standards for admissibility of evidence be defined differently for a 12-year-old than for a 17-year-old.

[English]

In other respects, although FCM supports the principle that a youth convicted under the Youth Criminal Justice Act should make restitution to the victims, FCM feels strongly that this should not place an undue burden on the parents of the convicted young offender. FCM suggests that Bill C-7 should provide a means test to be considered before restitution could be ordered.

For the same reasons, FCM does not support civil recovery from parents for damages or losses arising from the criminal acts of their children. FCM understands that this is not within the purview of this bill. Nonetheless, it is FCM's view that holding parents accountable for restitution on behalf of young offenders is opposed to the goal of promoting the family unit and increasing parental involvement. Financial restitution or civil recoveries, especially for low-income families, can punish other siblings and thwart family support for young offenders.

[Translation]

In conclusion, FCM acknowledges that many of its concerns with the youth justice system are addressed in the proposed Youth Criminal Justice Act. FCM urges the federal government to consider some of the outstanding issues that are raised in this submission and which FCM believes also contribute to the protection of society and a fair justice system.

[English]

Mr. Richard Schwartz, Chair, Youth Justice Section, Canadian Bar Association of British Columbia: Honourable senators, I thank the committee for the opportunity to discuss this issue, which is of personal concern to me given my professional involvement and is also a significant issue for the country.

I am a lawyer in private practice in Victoria, B.C. I was called to the bar in 1980. I have more than 21 years of experience dealing with youth justice issues. I began my career prosecuting young offenders and adults. Since then, I have engaged in primarily a defence practice. I also continue to do prosecutions from time to time.

En ce qui a trait à l'admissibilité des déclarations, l'article 146(6) du projet de loi permet à un juge d'admettre une déclaration pouvant être entachée d'irrégularités techniques, s'il est d'avis que cela ne déconsidère pas l'administration de la justice. Les membres de la FCM ont souvent déploré que les déclarations étaient trop souvent rejetées pour des raisons techniques. Néanmoins, la FCM recommande fortement que le gouvernement fédéral s'assure que les normes d'admissibilité des preuves soient définies distinctement pour un jeune de 12 ans et pour un jeune de 17 ans.

[Traduction]

Dans un autre domaine, même si la FCM appuie le principe voulant qu'un jeune reconnu coupable en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents devrait faire une restitution à sa victime, la fédération croit fermement que cette mesure ne devrait pas imposer un fardeau excessif aux parents du jeune contrevenant reconnu coupable. La FCM suggère que le projet de loi C-7 prévoit une vérification des moyens avant d'ordonner des mesures de restitution.

Pour les mêmes raisons, la FCM n'est pas favorable aux poursuites civiles intentées aux parents pour les dommages ou les pertes découlant des actes criminels de leurs enfants. La FCM constate que cette question n'est pas du ressort de ce projet de loi. Toutefois, elle considère que le fait de tenir les parents responsables de la restitution au nom des jeunes délinquants est contraire à l'objectif de promotion de l'unité familiale et d'une plus grande participation parentale. La restitution financière ou les poursuites civiles, en particulier pour les familles à faible revenu, peuvent punir les autres enfants de la famille et nuire au soutien familial pour le jeune contrevenant.

[Français]

En conclusion, la Fédération canadienne des municipalités reconnaît qu'une bonne part des préoccupations que nous avons soulevées au cours des cinq dernières années au sujet du système de justice pour les jeunes est abordée dans la nouvelle loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. La FCM exhorte le gouvernement fédéral à envisager certaines des questions en suspens soulevées dans le présent mémoire, lesquelles, de l'avis de la FCM, contribuent également à la protection de la société et à un système de justice équitable.

[Traduction]

M. Richard Schwartz, président, Section de la justice pour les jeunes, Association du Barreau canadien de la Colombie-Britannique: Honorables sénateurs, je remercie le comité de m'avoir invité à discuter de cette question qui m'intéresse à titre personnel, tant de par ma profession que de par l'importance qu'elle revêt pour l'ensemble du pays.

Je suis avocat de cabinet privé à Victoria, en Colombie-Britannique. J'ai été appelé au barreau en 1980. J'ai plus de 21 ans d'expérience des questions touchant la justice pour les adolescents. J'ai commencé ma carrière comme procureur de la poursuite, tant dans les procès de jeunes contrevenants que dans ceux des adultes. Depuis lors, j'occupe principalement les fonctions d'avocat de la défense. Je continue également à agir comme procureur de temps à autre.

I am here today because I am the current Chair of the Youth Justice Section of the Canadian Bar Association of British Columbia. I want to be clear that I am not speaking as an authorized person, the Bar having vetted my comments. These comments that I make are mine to the extent that they are correct or that they are wrong; but they are my responsibility. To the extent they are disagreeable they are my responsibility.

My practice includes being specifically contracted to represent wards of the Director for Children and Family in Victoria Youth Court. The equivalent would be the Children's Aid Society in Ontario. I do not know the equivalents in other provinces.

I have also been involved in the community in a way that gives me some further insight into the workings of the youth justice system. I have been on the Board of Directors of an alternative high school and of the John Howard Society. I had the benefit of hearing Mr. Stewart earlier this afternoon. I know Mr. Stewart and he is one of the most credible people on this issue whom I have ever come across. He is a wealth of information, and I urge your careful consideration of his remarks, with which I almost entirely agree.

I have been on the Youth Programming Committee of the Minister of the Attorney General of British Columbia, the Victoria Family Court Committee, the Victoria Downtown Advisory Committee and the Victoria Advisory Planning Commission. I have developed a sense of how the youth criminal justice system works, from the perspective of the Crown, the defence, the families of accused young offenders, social agencies dealing with these issues, and the community at large.

Having told you something about myself, I will tell you about my youth clients. They come in all shapes, sizes, colours, religions and genders. They come from every part of town, from every income group, with different abilities or disabilities and from the highest IQ's to the slowest of learners. They may be ADHD, ADD, FAE, FAS, HEP-C, or HIV. They come from two-parent, one-parent and no-parent families. They have whole siblings, half siblings, foster siblings, street siblings or no siblings. They may have been used or abused in every possible way.

The ones who cause us the most concern are repeat violent offenders, usually male. These boys are often born damaged or have little chance of making it through their formative years in good shape. Fetal Alcohol Syndrome, FAS, is a common cause of the lower intelligence and uncontrollable impulsivity of this small group of repeat offenders. Also, extreme neglect and abuse can create similar effects by the early years. Parental substance abuse leading to poverty, violence and family disintegration also take their toll. Family disintegration, where the child perceives emotional abandonment by one or both parents, is especially effective at creating angry children.

Je témoigne aujourd'hui en tant que président de la section de justice pour les jeunes de l'Association du Barreau canadien de la Colombie-Britannique. Je tiens à bien préciser que je ne suis pas le porte-parole du barreau, mais ce dernier a passé mes observations au peigne fin. Les remarques que je vais faire me sont propres dans la mesure où elles sont exactes ou inexactes, et j'en suis seul responsable. Dans la mesure où elles sont désagréables, j'en suis également responsable.

Dans le cadre de mon travail, je suis engagé à contrat pour représenter les pupilles du directeur des enfants et de la famille devant le tribunal pour adolescents de Victoria. L'équivalent serait la Société de l'aide à l'enfance de l'Ontario. Je ne connais pas l'organisme équivalent dans les autres provinces.

J'ai également participé à la vie communautaire, ce qui m'a permis de me familiariser avec le fonctionnement du système de justice pour les adolescents. J'ai siégé au conseil d'administration d'une école secondaire parallèle et de la Société John Howard. J'ai eu la chance d'entendre le témoignage de M. Stewart au début de l'après-midi. Je connais M. Stewart, qui fait vraiment autorité dans ce domaine. C'est une mine de renseignements et je vous exhorte à tenir compte de ses observations, que je partage presque entièrement.

J'ai fait partie du Comité pour les programmes à l'intention des jeunes du procureur général de la Colombie-Britannique, du Comité du tribunal de la famille de Victoria, du Comité consultatif du centre-ville de Victoria et de la Commission de planification consultative de Victoria. Cela m'a permis de comprendre comment fonctionne le système de justice pénale pour les jeunes, du point de vue de la Couronne, de la défense, des familles des jeunes contrevenants accusés, des organismes sociaux qui s'occupent de ces questions et de la collectivité en général.

Après vous avoir dit quelques mots à mon sujet, je voudrais vous parler des jeunes que je représente. Ce sont des garçons et des filles de toutes origines raciales et religions. Ils viennent des quatre coins de la ville, de tous les groupes de revenus, ayant des aptitudes ou des handicaps différents, et sont aussi bien des surdoués que des jeunes ayant des problèmes d'apprentissage. Ils souffrent parfois de THADA, DCA, EAF ou SAF, d'hépatite C ou de VIH. Ils proviennent de familles biparentales, monoparentales ou sont orphelins. Ils ont des frères et sœurs, des demi-frères et sœurs naturels, des frères et sœurs sans lien de parenté ou légaux, des frères et sœurs de la rue ou sont enfant unique. Ils ont souvent fait l'objet de tous les abus pensables et inimaginables.

Ceux qui nous préoccupent le plus sont les récidivistes violents, qui sont généralement du sexe masculin. Ces garçons ont souvent des problèmes dès la naissance ou ils ont peu de chance de s'en sortir indemnes pendant leurs années de formation. Le syndrome d'alcoolisme foetal, le S.A.F., est une cause commune de la faible intelligence et de l'impulsivité incontrôlable de ce petit groupe de récidivistes. En outre, une négligence et une violence extrême peuvent entraîner des effets semblables pendant la petite enfance. La toxicomanie des parents qui mène à la pauvreté, à la violence et à la désintégration de la cellule familiale fait également des victimes. L'éclatement de la famille, où l'enfant éprouve un sentiment d'abandon affectif de la part d'un de ses parents ou des deux, a très souvent l'effet de rendre les enfants révoltés.

I should just say it is almost without exception that is a factor with my clients. It is not always the case. Split families are not a consistent factor, but split families where a parent abandons, is.

Violent and frustrated step-parents who try to set things right in the home cause further problems in their children.

Parenting and dysfunctional families aside, some kids have their own mental health issues that make life difficult for themselves and for those around them. When those kids grow up and become parents, their offspring are disadvantaged and the cycle repeats itself.

It is a cliché that “criminals are made, not born,” remains a useful principle to keep in mind, when drafting new legislation that attempts to address long-term solution to long-term problems.

My reading of Bill C-7 is that it is an attempt to deal more effectively with serious youth crime, but at the same time, to exercise greater restraint in the use of formal sanctions and punitive responses to young offenders, who are not serious risks to our communities. I agree with this approach. The criminal justice system, either adult or youth, should be reserved for serious matters. It is a waste of scarce resources, and it results in the diminishment of respect for formal sanctions, to utilize them when they are unnecessary.

A problem, however, with this bill is that it creates uncertainty where predictability is to be preferred. Uncertainty breeds litigation. As a responsible member of my own community, I regret the waste of resources and frustration inherent in the delays that uncertainty breeds. I should say that, when defence lawyers read this bill, they might read it with some relish, because there is much to be litigated.

There are positive changes with this bill. Bill C-7 has changed the law of raising youth to adult court. The Young Offenders Act, YOA, required the decision of whether to raise a youth to adult court and thereby obtain longer adult sentences to be made before trial. Pre-trial raise hearings had to rely on police reports and untested evidence. With Bill C-7, the raise decision is deferred to post-trial so that it is made only on the basis of proven facts, and that is a good change.

Furthermore, this bill clarifies and narrows the basis on which courts may order adult sentences for young offenders. Clause 72 clarifies the only reason that a youth should be sentenced as an adult is because the available youth sentence is not long enough to deal with all the circumstances of the case and the individual.

Je dois dire que, la plupart du temps, c'est un facteur présent chez mes clients, mais pas toujours. Les familles désunies ne contribuent pas toujours à la violence, mais celles où l'enfant est abandonné par ses parents sont toujours un facteur déterminant.

Des beaux-parents violents et frustrés qui essaient de rétablir l'ordre à la maison ne font qu'exacerber les problèmes chez leurs enfants.

Outre les problèmes parentaux et les familles dysfonctionnelles, certains enfants ont également des problèmes de santé mentale qui leur rendent la vie difficile, pour eux comme pour ceux qui les entourent. Lorsque ces enfants grandissent et deviennent à leur tour parents, leurs enfants sont défavorisés et le cycle se répète.

Lorsqu'on rédige un nouveau projet de loi en vue de trouver une solution à long terme à des problèmes chroniques, il ne faut pas oublier que l'expression «on ne naît pas criminel, on le devient», est un cliché qui renferme un principe utile.

D'après mon interprétation du projet de loi C-7, cette mesure vise à proposer des mesures plus efficaces à l'égard des actes criminels graves commis par les adolescents, mais en même temps, à limiter davantage le recours aux sanctions officielles et aux mesures punitives à l'égard des jeunes contrevenants qui ne posent pas de risque grave pour la société. J'approuve cette approche. Le système de justice pénale, pour les adultes ou les adolescents, devrait être réservé aux problèmes graves. Faire appel à ce système lorsque c'est inutile constitue un gaspillage de nos maigres ressources et entraîne un respect moindre à l'égard des sanctions officielles.

Le problème que pose ce projet de loi toutefois, c'est qu'il crée une incertitude alors qu'une plus grande prévisibilité aurait été souhaitable. L'incertitude engendre le conflit. En tant que membre responsable de ma collectivité, je déplore le gaspillage de ressources et la frustration dus aux retards qu'entraîne l'incertitude. Je dois dire que les avocats de la défense se réjouiront à la lecture de ce projet de loi, car de nombreux points sont litigieux.

Ce projet de loi renferme certaines modifications positives. Le projet de loi C-7 a modifié les règles visant le transfert des adolescents devant un tribunal pour adultes. En vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, il fallait décider avant le procès si un adolescent devait être renvoyé devant un tribunal pour adultes, où il devenait ainsi passible d'une peine plus longue généralement imposée aux adultes. Les audiences de renvoi avant procès devaient se fonder sur les rapports de police et des témoignages non vérifiés. En vertu du projet de loi C-7, cette décision est reportée après le procès, de sorte qu'elle n'est prise qu'en fonction de faits avérés, ce qui constitue un changement positif.

En outre, ce projet de loi précise et limite les motifs en vertu desquels les tribunaux peuvent imposer des peines pour adultes aux jeunes contrevenants. L'article 72 précise que la seule raison pour laquelle un adolescent devrait être condamné comme un adulte, c'est parce que la peine disponible pour l'adolescent n'est pas assez longue pour tenir compte de toutes les circonstances de l'affaire et de l'accusé proprement dit.

The bill mandates the restrained use of formal criminal justice resources. Part 1 creates a multi-layered regime of alternative measures that should be effective in filtering out from the system cases that do not need to be there. I am reminded of a point made at a conference on youth justice a few years ago. A person asked: who among us can say that between the ages of 12 and 17 that they did not commit an act of delinquency: a playground shove, a snowball at an unsuspecting target, a candy bar not paid for, initials scraped on a desk, an angry threat or a marijuana joint? Were we good or were we lucky?

I say, let the court system focus on what is important by providing less formal means of providing what is less serious and Bill C-7 does this.

I am told that Canada has one of the highest, or the indeed the highest rate of incarceration of young offenders in the world. Obviously, if this even approaches the truth, then we must carefully examine the landscape that underlies it and make the appropriate changes to ensure that only those youth who absolutely need to be in custody are in custody. This bill makes some promising changes in that direction.

The bill has a new declaration of principle in clause 3. It is a more humane statement compared to that of the YOA. It focuses on the rehabilitation of young offenders to achieve long-term protection of the public. The emphasis is reinforced in Part 4, which deals with sentencing. Unlike the YOA, Bill C-7 has its own statement of purposes and principles for sentencing.

Clause 38 (1) states:

The purpose of sentencing under section 42 is to hold a young person accountable for an offence through the imposition of just sanctions and that have meaningful consequences for the young person and that promote his or her rehabilitation and reintegration into society, thereby contributing to the long-term protection of the public.

I have underlined in my paper, both the word "and" and the word "long-term." Those are significant words in the interpretation of that clause, because it will force judges to consider all of those factors together in determining a fit sentence.

For greater clarity, clause 38 provides further specific rules concerning when custody is a permissible sentence. Consequently, youth sentences now must do certain things: they must promote rehabilitation and reintegration into society; they must not be longer than an adult would receive in similar circumstances; they must be the least restrictive possible, given all the circumstances; and they must be the most likely sentence to rehabilitate the offender, given all of the circumstances. I find that particular phrase in the bill to be one that I look forward to using in arguments on behalf of my clients. The phrase "most likely sentence to rehabilitate," as a necessary part of a sentence, is

Le projet de loi requiert le recours limité aux ressources officielles de la justice pénale. La partie 1 crée un régime à plusieurs niveaux de mesures de déjudiciarisation qui devraient permettre de faire le tri entre les dossiers selon leur niveau de gravité. Cela me rappelle une remarque faite lors d'une conférence sur la justice pour les adolescents il y a quelques années. Une personne avait demandé qui, parmi les participants, pouvaient affirmer n'avoir jamais commis d'actes de délinquance entre l'âge de 12 et de 17 ans: bousculer un camarade de jeu, envoyer une boule de neige sur une personne peu méfiante, prendre sans payer une barre de chocolat, graver ses initiales sur un bureau, formuler une menace méchante ou fumer un joint de marijuana. Était-ce de la vertu ou de la chance?

À mon avis, le système de justice doit se concentrer sur ce qui est important et il faut prévoir des moyens moins officiels de régler les cas les moins graves. C'est ce que fait le projet de loi C-7.

D'après mes renseignements, le Canada a un taux d'incarcération des jeunes contrevenants parmi les plus élevés au monde, si ce n'est le plus élevé. Il va sans dire que s'il y a la moindre vérité dans cela, nous devons examiner attentivement notre contexte judiciaire et apporter les changements qui s'imposent pour s'assurer que seuls les adolescents qui en ont absolument besoin sont placés sous garde. Le projet de loi apporte des modifications prometteuses à cet égard.

À l'article 3, le projet de loi renferme une nouvelle déclaration de principe. Elle est plus humanitaire que celle que renfermait la LJC. Cette déclaration se concentre sur la réadaptation des jeunes contrevenants en vue de protéger la société à long terme. On réitère cet objectif à la partie 4 qui porte sur la détermination de la peine. Contrairement à la LJC, le projet de loi C-7 prévoit son propre énoncé de principes relativement à la détermination de la peine.

Voici le libellé du paragraphe 38(1):

L'assujettissement de l'adolescent aux peines visées à l'article 42 a pour objectif de favoriser la protection de la société en faisant répondre celui-ci de l'infraction qu'il a commise par l'imposition de sanctions justes assorties de perspectives positives favorisant sa réadaptation et sa réinsertion.

J'ai souligné dans mon exposé les termes «et» et «durable». Ce sont des termes importants pour l'interprétation de cette disposition, car ils forceront les juges à tenir compte de tous ces facteurs ensemble en vue de déterminer une peine appropriée.

Pour plus de clarté, l'article 38 prévoit d'autres règles précises concernant les cas où le placement sous garde est une peine autorisée. En conséquence, les peines applicables aux adolescents doivent désormais viser certains objectifs: elles doivent favoriser leur réadaptation et leur réinsertion sociale; elles ne doivent pas être plus longues que celles qui seraient imposées à un adulte dont des circonstances semblables; elles doivent être les moins contraignantes possible, compte tenu de toutes les circonstances, et elles doivent offrir au contrevenant les meilleures chances de réadaptation, compte tenu de toutes les circonstances. Cette phrase précise du projet de loi est celle que j'ai l'intention d'utiliser dans

going to be a very powerful tool in persuading judges to choose the less restrictive alternative.

Furthermore, custody is effectively eliminated from cases where the offence is non-violent and the offender has no record. All these measures improve on the YOA.

Equally important in reducing the overuse of custody is clause 29 of the bill that deals with judicial interim release or bail provisions for youths. In combination, clause 29 and clause 39 make it less likely that youth jails will continue to be used as substitutes for resources that should be provided by child welfare or mental health ministries.

Having said what is good from my perspective about the bill I do have a number of concerns. I am reminded, having heard the earlier witnesses, is clause 25(10). It is not in my material. It is the clause that deals with permitting provinces to recover costs from parents where the youth has availed them of a legal aid program in the province. That is a negative aspect of the bill.

It will have a chilling effect on youths using lawyers through the Legal Aid system. Parents will, I expect, be informed of that provision when their child applies for services through a legal aid application and that might result in families making a decision that is really not in the best interests of the youth. I share that concern about clause 25(10).

Bill C-7 does declare in the statement of principle that the system must emphasize timely intervention, promptness and the speed with which persons responsible for enforcing the act must act given the young person's perception of time.

In other words, the bill says that it is very important for there to be as short a period of time as possible between the offence and the sentence, if there is to be a sentence, or the offence and the trial and acquittal, if there is to be an acquittal. Thus, all the provisions in this bill should go to support that.

I find, however, that there are some real problems that will act against that. I am concerned with subclause 2(1):

“serious violent offence” means an offence in the commission of which a young person causes or attempts to cause serious bodily harm.

That definition refers directly to the definition of serious bodily harm. What is serious bodily harm? There is no litigated definition on that yet. I fear that from court to court, judge to judge, province

mon argumentation pour défendre mes clients. L'expression «la peine qui offre les meilleures chances de réadaptation», ce qui constitue une des conditions préalables de la peine choisie, va représenter un outil très puissant pour convaincre les juges de choisir la solution la moins contraignante.

En outre, le placement sous garde disparaît en fait dans les cas où l'infraction ne s'est pas accompagnée de violence et que le contrevenant n'a pas de casier judiciaire. Toutes ces mesures constituent une amélioration par rapport à la LJC.

L'article 29 du projet de loi qui porte sur la mise en liberté provisoire, ou sur les dispositions de caution pour les adolescents, est tout aussi important pour limiter les cas de détention sous garde. À eux deux, les articles 29 et 39 auront pour effet de restreindre le nombre de peines d'emprisonnement pour les adolescents comme solution de rechange aux ressources qui devraient être fournies par les services de protection de l'enfance ou les ministères qui s'occupent de la santé mentale.

Après avoir présenté les bons côtés de ce projet de loi, selon moi, j'aimerais parler de certains problèmes qu'il me cause. Après avoir entendu les témoins précédents, je repense au paragraphe 25(10). Cela ne se trouve pas dans mon mémoire. C'est l'article qui vise à permettre aux provinces de recouvrer auprès des parents les frais relatifs au programme d'aide juridique offert à l'adolescent par la province. Il s'agit là d'une disposition négative du projet de loi.

Elle aura un effet dissuasif sur les adolescents qui font appel à l'aide des avocats dans le cadre de l'aide juridique. Je suppose que les parents seront informés de cette disposition si leur enfant demande des services d'aide juridique, ce qui risque d'obliger les familles à prendre une décision qui n'est pas nécessairement dans l'intérêt supérieur de l'adolescent. Je partage cette préoccupation au sujet du paragraphe 25(10).

Le projet de loi C-7 affirme à la déclaration de principes que le système doit mettre l'accent sur la prise de mesures opportunes, et la rapidité d'intervention de la part des personnes chargées d'appliquer la loi, étant donné la perception du temps qu'ont les jeunes.

En d'autres termes, le projet de loi stipule qu'il est très important que le délai s'écoulant entre la perpétration de l'infraction et la détermination de la peine, le cas échéant, ou entre l'infraction et le procès et l'acquiescement, le cas échéant, soit aussi court que possible. Toutes les dispositions du projet de loi devraient donc viser à atteindre cet objectif.

Je trouve toutefois que certains problèmes bien réels nous empêcheront d'atteindre cet objectif. Je suis préoccupé par le paragraphe 2(1):

«infraction grave avec violence» Toute infraction commise par un adolescent et au cours de la perpétration de laquelle celui-ci cause des lésions corporelles graves ou tente d'en causer.

Cette définition se rattache directement à la définition de lésions corporelles graves. Qu'entend-t-on exactement par là? Il n'existe encore aucune définition qui soit un précédent à ce sujet.

to province, we will end up with some differing results and that would be unfortunate.

What is an attempt to cause serious bodily harm? One can speculate about different scenarios that might or might not be an attempt to cause serious bodily harm. That sort of vagueness in legislation, in my view, does not help the prompt or efficient resolution of cases in youth court.

What is a violent offence? Clause 39 uses the phrase “violent offence.” If you are looking in the dictionary under the definition of violent, you find a definition that is broad enough to park many different acts that come before the youth court.

Does subclause 38(2)(a) really intend that every youth sentencing incorporate reference to the equivalent adult sentencing? If it does, that is interesting. If not, this will be a clause that will be seriously argued in youth court.

It appears to create a two-tiered sentencing procedure where you determine what the youth sentence might be and then you must determine what the adult sentence in the same circumstances might be. You then must ensure that the youth sentence is no more than the adult sentence would have been. That is not a provision that leads to the quick resolution of matters in youth court.

Paragraph 39(1)(c) uses the phrase “pattern of findings.” I am told that phrase may have been litigated already in the dangerous offender legislation. I did not know that. In any event, it is certainly a vague phrase, and there will be a period of time before the meaning becomes clear.

A serious issue I have is with the sentencing choice of reprimands. Right now, among other sentences, we have under the YOA and we will have under Bill C-7, the choice of absolute discharge. What is the difference between an absolute discharge and a reprimand? Why should I take up valuable court time arguing on behalf of my client that my client should get a reprimand rather than an absolute discharge? It is not clear to me which is better. It is not clear what a reprimand will mean in future for a person who is convicted and then reprimanded. The bill does not make clear whether that is a disposition that will be considered a formal youth court disposition for future proceedings.

Those are examples of my concerns. If these clauses are left as they are, they will encourage inconsistency across the country, unpredictability in the court process and the wasting the scarce judicial resources.

Je crains que d'un tribunal à l'autre, d'un juge à l'autre, d'une province à l'autre, nous ne finissions par des résultats divergents, ce qui serait regrettable.

Qu'est-ce qui constitue une tentative en vue de causer des lésions corporelles graves? On peut spéculer au sujet de différents scénarios qui pourraient, le cas échéant, constituer une telle tentative. Un tel manque de précision dans la loi, à mon avis, ne contribue pas à la résolution prompte ou efficace des causes soumises à un tribunal pour adolescents.

Qu'entend-t-on par infraction avec violence? On utilise cette expression à l'article 39 du projet de loi. Si l'on vérifie dans le dictionnaire la définition de violence, on constate qu'elle est assez générale pour s'appliquer à diverses infractions dont sera saisi le tribunal pour adolescents.

L'alinéa 38(2)a) vise-t-il vraiment à prévoir dans la loi que toutes les peines infligées à un adolescent soient équivalentes à celles dont est passible un adulte dans les mêmes circonstances? Si c'est le cas, c'est intéressant. Au cas contraire, ce sera une disposition qui sera sérieusement débattue devant les tribunaux pour adolescents.

Cette disposition crée apparemment une procédure de détermination de la peine à deux niveaux, dans le cadre de laquelle on détermine quelle pourrait être la peine applicable à l'adolescent et où il faut établir ensuite quelle pourrait être la peine applicable à un adulte dans les circonstances semblables. Il faut ensuite s'assurer que la peine imposée à l'adolescent n'est pas plus grave que celle qui serait imposée à l'adulte. Cette disposition ne contribuera pas au règlement rapide des causes entendues par les tribunaux pour adolescents.

L'alinéa 39(1)c) utilise l'expression «plusieurs déclarations». D'après mes renseignements, cette expression a déjà été contestée dans la loi sur les contrevenants dangereux. Je ne le savais pas. Quoi qu'il en soit, c'est une expression très vague et il faudra attendre un certain temps avant que son sens ne soit précisé.

Le recours aux réprimandes dans le cadre de la détermination de la peine me préoccupe sérieusement. À l'heure actuelle, entre autres peines, il est prévu dans la LJC et il sera prévu dans le projet de loi C-7 la possibilité d'absoudre inconditionnellement l'adolescent. Quelle différence entre l'absolution conditionnelle et la réprimande? Pourquoi faire perdre le temps précieux du tribunal en soutenant, au nom de mon client, que ce dernier devrait recevoir une réprimande plutôt qu'une absolution inconditionnelle? Je ne vois pas quelle est la meilleure solution. Je ne comprends pas ce que représentera une réprimande à l'avenir pour une personne reconnue coupable et ensuite réprimandée. Le projet de loi ne précise pas si cette décision sera considérée comme une décision officielle du tribunal pour adolescents lors des procès futurs.

Voilà certains exemples de mes préoccupations. Si on ne modifie pas ces dispositions, elles favoriseront un manque d'uniformité entre les régions du pays, un manque de prévisibilité du processus judiciaire et le gaspillage de maigres ressources judiciaires.

My hope is that the transition will be smooth and that the bill will accomplish its goals. Of crucial importance to accomplishing these goals will be that those aspects of the system that require enhanced funding will find it.

Intensive rehabilitation costs more than the alternative. Intensive support and supervision costs more than the alternative. Conferencing will absorb scarce resources. Requiring every custody sentence to incorporate conditional release will require more resources.

The success of Bill C-7 will depend on the full implementation of the innovations contained within it. I hope that the federal government can commit the requisite funds to ensure all provinces have the ability to implement this bill.

In British Columbia, the provincial government has indicated its intention to severely reduce the budgets of the ministries directly responsible for youth corrections and the administration of justice.

I can tell you that we already have youth languishing in custody who are on waiting lists for rehabilitation programs that they would otherwise be released to if funding were available.

I thank you for your time and the opportunity to address this very important topic.

Senator Fraser: I wish to congratulate Ms Danyluk on her award.

[Translation]

Mr. Jean Trépanier, Professor, University of Montreal: I have been working in the youth justice system for 35 years. I have seen a number of changes over that time. The proposed changes, particularly those proposed since the amendments to the act in 1995, are part of a trend that I cannot support.

I expressed some very serious reservations about the bill to the House of Commons committee. The Minister of Justice has already made a number of amendments. Unfortunately, these amendments do not ease my reservations, and I regret that very much.

The main point is that there is no cause for alarm as regards the youth crime rate. According to Statistics Canada, there has been a reduction in youth crime since 1992, and in violent crime since 1995. The homicide rate has been see-sawing up and down for 30 years, so there is no reason to think that it is particularly urgent to amend the bill.

I agree fully with some of the objectives set out by the Minister of Justice, particularly the attempt to reduce the number of young people referred to the courts, and the attempt to reduce the use of custody, particularly short-term custody. However, is it necessary to change the whole act in order to achieve these objectives? When we look at the number of young people before the courts

J'espère que la période de transition se fera sans heurt et que le projet de loi atteindra ses objectifs. À cette fin, il est d'importance cruciale de débloquer les fonds nécessaires pour améliorer les aspects du système qui ont en besoin.

Des mesures de réadaptation intensive coûtent plus cher que la peine alternative. La supervision et le soutien intensifs coûtent plus cher que la peine alternative. La tenue de discussions grugera les maigres ressources dont nous disposons. Il faudra également dépenser des ressources supplémentaires pour exiger que toutes les peines de placement en détention prévoient la libération conditionnelle.

Le succès du projet de loi C-7 dépendra de la mise en vigueur de toutes les mesures novatrices qu'il prévoit. J'espère que le gouvernement fédéral pourra engager les fonds requis pour s'assurer que toutes les provinces ont les moyens de mettre cette mesure en vigueur.

En Colombie-Britannique, le gouvernement provincial a exprimé son intention de réduire considérablement le budget des ministères directement responsables des services correctionnels pour les jeunes et de l'administration de la justice.

Je peux vous dire que nous avons déjà des adolescents qui croupissent en détention et sont sur une liste d'attente pour des programmes de réadaptation auxquels ils participeraient déjà si nous avions les fonds nécessaires.

Je vous remercie de m'avoir permis de traiter de cette question des plus importantes et d'avoir pris le temps de m'écouter.

Le sénateur Fraser: Je tiens à féliciter Mme Danyluk du prix qu'elle a reçu.

[Français]

M. Jean Trépanier, professeur, Université de Montréal: Il y a maintenant 35 ans que je travaille dans le domaine de la justice des mineurs. J'ai vu deux plusieurs changements au cours de ces 35 années. Les changements qui sont proposés, particulièrement ceux qui sont proposés depuis les amendements apportés à la loi en 1995, font partie d'une orientation à laquelle je ne peux pas souscrire.

J'ai exprimé devant le comité de la Chambre des communes des réserves très importantes à l'endroit du projet de loi. Un certain nombre d'amendements ont été apportés par la ministre de la Justice. Malheureusement, ces amendements ne n'écartent pas mes réserves, et je le regrette beaucoup.

Essentiellement, il n'y a pas péril en la demeure en ce qui concerne les taux de délinquance. Selon Statistique Canada, la délinquance des jeunes diminue depuis 1992, et la délinquance violente diminue depuis 1995. Quant au taux d'homicide, il connaît une fluctuation en dents de scie depuis 30 ans, de sorte que rien ne permet de penser qu'il y ait une urgence particulière à modifier la loi.

Je suis tout à fait d'accord avec certains objectifs que la ministre de la Justice a formulés, notamment celui de réduire le taux de judiciarisation des jeunes — donc moins de jeunes devant les tribunaux — et celui de réduire l'utilisation de la mise sous garde, particulièrement celle de courte durée. Cependant, est-il nécessaire de changer la loi pour atteindre ces objectifs? Quand on

and the custody rate in the various provinces, we see that the figures for Quebec are much below those of all the other provinces, even with the Young Offenders Act.

Our conclusion is that it is important to set up proper programs that prevent too many young people from being referred to the courts and placed in custody. Even though we are changing the act, we will not solve the problem if we do not offer judges alternatives to custody or make it more difficult for youths to be placed in custody. We must have the resources to offer them so that they have an alternative to custody, and, at the same time, we must establish proper alternative measures. This is something that not all the provinces have done. Some provinces have been very reluctant to do so, which means that they refer far too many young people to the courts. These objectives can be achieved under the current act.

In addition, some of the points in the bill head in a direction that I cannot support. I will mention only a few of them. There are of course the presumptive adult sentences. The amendments made to the act in 1995 introduced presumptive transfers to adult courts for 16 and 17-year-olds charged with very serious offences.

That had not existed formerly. Transfers were possible, but the need to transfer a young person had to be proven by the Crown, which had the burden of proof. Then presumptive transfers were introduced. I objected to them at the time, and my views have not changed. It is not that I am opposed to ever transferring young people to the adult system. Unfortunately, we have to admit that the youth system has failed some young people. I am thinking, for example, of young people who have been back before the courts over and over again on a variety of offences. These are young people, who despite the time they spent in custody, have not only not agreed to be part of a rehabilitation program, but in addition, through their behaviour, have been an obstacle to the rehabilitation of other young people in their groups. Unfortunately, in these cases, we have to admit failure and transfer the young person to the adult system.

However, the criterion used in the case of presumptive transfers — that is the seriousness of the offence — is in my view a poor criterion for determining which cases should be referred to adult court. What is much more important is the situation of the young people as a whole, and their reaction to the various measures imposed on them. Thus, when presumptive transfers are used, there should be simple criteria, such as the offence. However, the offence is a poor criterion, which means that the presumptive transfer mechanism is inadequate, in my opinion.

I would like to add this: extending presumptive transfers to young people aged 14 and 15 beyond the technical aspects of the presumptive transfer, sends out a very important message. It means that Parliament thinks that the normal sentence for a

regarde les taux de judiciarisation et de mise sous garde dans les diverses provinces du Canada, on voit qu'au Québec, ces taux sont de loin très inférieurs à tous ceux des autres provinces canadiennes, et cela sous le régime de la Loi sur les jeunes contrevenants.

La conclusion à laquelle nous parvenons est qu'il importe de mettre sur pied des programmes adéquats qui préviennent des taux de judiciarisation et de mise sous garde trop élevés. Même en changeant la loi, si on n'offre pas aux juges des programmes de rechange à la mise sous garde ou qu'on rend la mise sous garde plus difficile d'accès, on n'aura pas réglé le problème. Il faut avoir des ressources à leur offrir afin qu'ils puissent recourir à autre chose que la mise sous garde et, de la même façon, mettre sur pied des mesures de rechange adéquates — ce que toutes les provinces n'ont pas fait. Certaines provinces ont manifesté beaucoup de réticence à le faire, ce qui explique que l'on recourt à la judiciarisation de façon excessive. Ces objectifs peuvent être atteints sous le régime de la loi actuelle.

Par ailleurs, certains points du projet de loi vont dans une direction que je ne peux pas endosser. Je n'en mentionnerai que quelques-uns. Il y a évidemment les présomptions de sentence pour adultes. Les amendements apportés à la loi, en 1995, ont introduit les présomptions de renvoi aux tribunaux pour adultes concernant les jeunes de 16 et 17 ans qui étaient accusés d'infractions très graves.

Cela n'existait pas auparavant. Les renvois étaient possibles, mais la nécessité de renvoyer le jeune devait être prouvée par la Couronne qui était chargée du fardeau de la preuve. On a introduit les présomptions de renvoi. Je m'y étais objecté à l'époque et je n'ai toujours pas changé d'idée. Non pas que je m'objecte à tout renvoi des jeunes dans le réseau pour adultes. Nous devons constater à regret que le réseau des jeunes n'a pas réussi à l'endroit de certaines jeunes : par exemple, des jeunes qui sont revenus maintes et maintes fois devant les tribunaux pour des infractions tout à fait diverses, des jeunes qui, malgré leurs stages dans des centres de mise sous garde, non seulement n'ont pas accepté avec le temps de s'insérer dans une démarche de réadaptation, mais qui en plus ont constitué par leur comportement un obstacle à la réadaptation de d'autres jeunes dans les groupes où ils se trouvaient. Dans ces cas, il faut malheureusement constater l'échec et avoir recours au renvoi dans le système des adultes.

Cependant, le critère utilisé pour les présomptions, à savoir la gravité de l'infraction, m'apparaît être un mauvais critère pour déterminer quel cas devrait être renvoyé devant les tribunaux pour adultes. C'est beaucoup plus l'ensemble de la situation du jeune et de sa réaction aux diverses mesures qui lui ont été imposées que l'on doit envisager. Cela fait que lorsqu'on utilise des présomptions, on doit avoir des critères simples comme, par exemple, l'infraction. Cependant, l'infraction est un mauvais critère, ce qui fait que le mécanisme de la présomption m'apparaît inadéquat.

J'ajouterais ceci: le fait d'étendre la présomption aux jeunes de 14 et 15 ans au-delà des dimensions techniques de la présomption comporte un message très important. Cette présomption signifie qu'aux yeux du Parlement canadien, la sentence normale à

14-year-old found guilty of very serious offences is an adult sentence. I could never support such a procedure. As a civilized country, we should not be resorting to such measures.

A week and a half ago, I took part in a work seminar at Cambridge University in England, at which there were other colleagues from North America and Europe. It was striking to see our European colleagues ask why North Americans talk about transferring young people to the adult system. They are not familiar with that in their countries and the justice system works very well! Presumptive transfers merely exacerbate the problem.

Beyond the issue of presumptive transfers, which affects only a very few young people, I would add that if we look at the way in which the youth justice system usually works, the changes proposed in the bill unfortunately make the youth justice system rather similar to the adult justice system in a number of respects. I cannot support some of these changes.

We have to look at the convergence of some of the points. First of all, there is the principle of proportionality, which completely predominates in the decisions about the measures to be taken. When we look at subclause 38(2)(d), which begins with the words "subject to paragraph (c)" we see that the principle of proportionality takes precedence over certain objectives, such as the objectives of rehabilitating and reintegrating the young person.

This bill defines the principle of proportionality along the lines it has been traditionally defined in criminal law, that is that the sentence must be proportional to the seriousness of the offence and the responsibility of the young person. When we look at various UN instruments, such as section 40 of the Convention on the Rights of the Child and section 17 of the Beijing Rules, the principle of proportionality is defined very differently, rather than being focused solely on the seriousness of offence and the responsibility of the young person. It consists of three elements: the seriousness of the offence, but also the needs of the young person and the needs of society.

Thus, the way in which the bill defines the principle of proportionality is very different from the way in which the same principle is defined in various UN documents. I would draw committee members' attention to this point.

I would add that I am concerned about another provision in the bill. It shows to what extent the principle of rehabilitating young people does not seem to be enshrined in specific provisions of the bill. I would draw committee members' attention to the rule according to which, when a custody and supervision order is issued, the young person must automatically leave the rehabilitation centre after two-thirds of the time has been served. There will no longer be any question as to whether or not the young person is ready to leave the centre. There will no longer be any question as to whether the rehabilitation program has prepared the young person to leave at that time. Young people will be told: "Two-thirds of the time is up, so you are out. Whether you are ready or not, you are leaving."

imposer à un jeune de 14 ans qui a été déclaré coupable d'une infraction très grave, est une peine pour adulte. C'est une modalité à laquelle jamais je ne pourrai souscrire. Dans un pays civilisé, nous ne devons pas recourir à de telles choses.

Il y a une semaine et demie, j'ai participé à un séminaire de travail à l'Université de Cambridge, en Angleterre, auquel participaient d'autres collègues venus de l'Amérique du Nord et de l'Europe. Il était frappant de voir les collègues européens nous dire: pourquoi les Nord-Américains parlent-ils de renvoi dans le système pour adulte? Nous ne connaissons pas cela dans nos pays et la justice fonctionne très bien! De sorte que lorsqu'on parle de présomption de renvoi, on aggrave le problème.

Au-delà de la question des présomptions, qui ne touche qu'un nombre très limité de jeunes, j'ajouterais, si on regarde le fonctionnement habituel de la justice des mineurs, que les transformations proposées dans le projet de loi rapprochent malheureusement à divers titres la justice des mineurs de celle des adultes. Je ne saurais souscrire à certains de ces points.

Il faut voir la conjonction de certains points. Premièrement, le principe de la proportionnalité, qui devient tout à fait prédominant dans la prise de décision concernant les mesures. Lorsqu'on regarde le paragraphe 38(2)(d), qui commence par: «sous réserve de l'alinéa c)», on s'aperçoit que le principe de la proportionnalité a préséance sur certains objectifs tels que, par exemple, l'objectif de la réadaptation et de la réinsertion sociale du jeune.

Il faut voir que, dans le projet de loi, le principe de proportionnalité est défini de la manière suivant laquelle on le définit traditionnellement en droit criminel, à savoir que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et à la responsabilité du jeune. Lorsqu'on regarde les instruments de l'ONU, c'est-à-dire l'article 40 de la Convention des droits de l'enfant ainsi que l'article 17 des règles de Beijing, le principe de proportionnalité est défini de manière très différente, au lieu d'être centré seulement sur la gravité de l'infraction et la responsabilité du jeune. Il comporte trois éléments: la gravité de l'infraction, mais également les besoins du jeune ainsi que les besoins de la société.

Donc, la manière suivant laquelle le projet de loi définit le principe de la proportionnalité est très différente de celle suivant laquelle ce même principe est défini dans les instruments des Nations Unies. J'attire l'attention des membres du comité sur cette question.

J'ajouterais qu'une autre disposition du projet de loi me pose problème et montre jusqu'à quel point l'endossement en principe de la réadaptation des jeunes comme objectif ne semble pas être inscrit dans certaines dispositions précises du projet de loi. J'attire l'attention des membres du comité sur cette règle suivant laquelle, lorsqu'une ordonnance de mise sous garde et surveillance est rendue, le jeune devra automatiquement quitter le centre de réadaptation après les deux tiers de la mesure. On ne se posera pas la question à savoir s'il est prêt ou pas à quitter le centre. On ne se posera pas la question à savoir si sa démarche de réadaptation fait qu'il est prêt. On va dire: «Les deux tiers sont passés, tu sors. Prêt pas prêt, tu sors.»

If the bill had really been designed with rehabilitation in mind, as of a certain time, which could be after two-thirds of the time, the question would be asked whether the time had come to reintegrate the young person into the community so as to ensure a gradual, harmonious social reintegration. The measures must be geared to individual cases. Introducing automatic provisions such as those in the adult system is a step in the wrong direction in my view.

I would also like to draw committee members' attention to another provision. It is the one where the judge, at the time of sentencing, must take into account the time spent by the young person in temporary detention. This is done in the adult system, which is essentially punitive in nature. This is understandable in a punitive system.

Let us take a specific example to see the perverse effects, probably undesired effects, that could happen as a result of the enforcement of the bill. In taking into account the time spent in temporary detention, it is very possible that judges could apply the same rule they apply for adults. They may not do that, but they might. In the case of Quebec, the Quebec Court of Appeal has established a guideline, which I will call the two-for-one guideline. That means that for every day spent in temporary detention, the convicted person is given a credit of two days in prison.

Let us take a concrete example in which the judge would say to the young person: "You have been found guilty of such and such an offence. Depending on the seriousness of the offence, I can sentence you to custody up to six months. I have here a pre-sentence report which states that, in light of your situation, a minimum of six months inside, in custody, is necessary to begin a valid rehabilitation process." Under the current system, the young person goes into custody for six months, and if the people at the centre feel that the young person can leave before that time, they go back before the judge and ask that the young person be released early. What will happen if the bill is passed? It is very possible that the young person has spent time in temporary detention, and if we include the time taken to write the pre-sentence report, for example, and if we include as well the time required for the trial, it would not be unusual at all for a young person to have spent two months in temporary detention. For the same case, if the judge applies the same standard as for adults, he or she would say: "I can impose a sentence of six months' custody and supervision. Now I have to reduce that by four months, because two have been served in temporary detention." That means that there are only two months left and of these two months, one-third must be eliminated, so the young person would only spend one and a third months in detention.

I think the result of this will be that it will become impossible to provide rehabilitation within the facility. I would like to make it clear that I am not in favour of locking young people up. I think custody must be used very sparingly, but there are cases where this option must be considered. I would add that if judges apply the two-for-one rule to temporary detention, the danger is that defence lawyers will not object to the temporary detention of their clients at the time of the bail hearing during the proceedings. Some defence lawyers have told me that this will be their

Si le projet de loi avait vraiment été conçu dans une perspective de réadaptation, à partir d'un certain moment qui pourrait être les deux tiers, on poserait la question à savoir si le moment est venu de réinsérer le jeune dans la collectivité, de façon à assurer une réinsertion sociale graduelle et harmonieuse. Il faut individualiser les mesures. Le fait d'introduire les automatismes que l'on connaît dans le système adulte m'apparaît un pas dans une mauvaise direction.

J'attirerais également l'attention des membres du comité sur une autre disposition: celle suivant laquelle on dit que le juge, au moment de choisir la mesure, devra tenir compte du temps passé en détention provisoire. Cela se fait chez les adultes dans un contexte où le régime des adultes est essentiellement punitif, et cela se comprend dans un régime punitif.

Prenons un cas précis pour voir quels effets pervers, non désirés sans doute, sont susceptibles de se produire et quels effets peuvent découler de l'application du projet de loi. Il se peut très bien que les juges, au moment de tenir compte du temps passé en détention provisoire, appliquent la même règle que pour les adultes. Ils ne le feront peut-être pas, mais c'est très possible qu'ils le fassent. Pour ce qui est du Québec, la cour d'appel du Québec a établi une ligne directrice que j'appellerais la ligne directrice du 2 pour 1. C'est-à-dire pour chaque jour passé en détention provisoire, on crédite la personne condamnée de deux jours de prison.

Prenons un cas concret où un juge dirait à un jeune: «Tu as été déclaré coupable de telle infraction. Selon la gravité de l'infraction, je peux t'imposer une mesure de mise sous garde pouvant aller jusqu'à six mois. J'ai un rapport prédécisionnel qui m'indique que, compte tenu de ta situation, un minimum de six mois à l'intérieur, en mise sous garde, est nécessaire pour entreprendre une démarche de réadaptation valable.» Dans le régime actuel, le jeune va aller six mois en mise sous garde, et si les responsables du centre estiment que le jeune peut sortir de façon anticipée, on retournera voir le juge et on demandera au juge de le libérer de façon anticipée. Si le projet de loi est adopté, que se passera-t-il? Il est très possible que le jeune ait passé du temps en détention provisoire, et si on compte le temps, par exemple, de la préparation du rapport prédécisionnel, qu'on l'inclut en plus du temps relatif au procès, il ne serait pas du tout inhabituel qu'un jeune ait passé deux mois en détention provisoire. Pour le même cas, le juge dirait, s'il applique la même norme que pour les adultes: «Je peux imposer six mois de mise sous garde et surveillance. Maintenant, je dois retrancher quatre mois de cela parce qu'il y a deux mois qui ont été purgés en détention provisoire.» Ce qui veut dire qu'il reste seulement deux mois et de ces deux mois, un tiers doit être retranché, donc le jeune ne passera qu'un mois et un tiers en détention.

La conséquence de cela, me semble-t-il, est qu'on va assister à l'impossibilité d'effectuer la réadaptation de l'interne. Remarquez bien que je ne suis pas un partisan de l'enfermement des jeunes. Je pense qu'on doit utiliser la mise sous garde de façon tout à fait minimale, mais il y a des cas où on ne peut pas en faire abstraction. J'ajouterais à cela que si les juges appliquent la règle du 2 pour 1 en tenant compte de la détention provisoire, le danger est que des avocats de la défense ne s'objecteront pas à la mise en détention provisoire de leur client au moment où

approach if the bill is passed. They will tell their clients: "It is very likely that you will be placed in custody, you know, so you may as well start accumulating some credits, because every day you spend in temporary detention will mean two fewer days in custody." This means that there could be an increase in temporary detention and a reduction in the time spent in custody.

I would like to remind committee members that at the time of temporary detention, the young persons are still considered innocent and they consider themselves innocent as well, because their guilt has not yet been proven. Rehabilitation programs cannot be undertaken at this point. So this perverse effect of the bill is very likely to undermine rehabilitation efforts significantly. I would find that extremely unfortunate.

I will not dwell on the complexity of the bill. One need only read it to see how complex it is. Young people will have even less ownership of their case. The lawyers will be in charge in the courts even more than they are at the moment at a time when access to lawyers may become more difficult, specifically because the parents may have to pay at least some of the legal aid costs.

In closing, I would like to say that there are genuine problems in the youth justice system. This was demonstrated clearly in Quebec in the Jasmin report, and these problems have to do much more with the way in which the act is administered than with the act itself. I am thinking, for example, of what we found in our research on three Quebec cities: Montréal, Joliette and Valleyfield. We found that parents were absent from court hearings in 50 per cent of the cases, and that when one of the parents was present, it was the mother. Both parents were present in only 10 per cent of the cases. The presence or absence of the parents is a very real problem, but it is a problem related to the administration of justice. The Jasmin Report showed very clearly to what extent the issue was the attitude of the people involved much more than the act itself.

I would also like to discuss time periods. We have found that the average time between the day on which the offence was committed and the day on which the judge imposed a sentence, in cases brought before the courts, was five months in Joliette, six months in Montreal and nine months in Valleyfield. What possible meaning can a sentence have for a young person nine months after the commission of the offence? The young person has had plenty of time to rationalize what was done, to concoct a story, so that when the judge imposes the sentence, the young person has trouble making the connection between the offence and the sentence. In some cases, the young person will be thinking: "Judge, you are talking to me about an offence I committed nine months ago. If you only knew how many I have committed since then." These delays are such that the link between the offence and the sentence is destroyed.

l'enquête sur cautionnement aura lieu lors des procédures. Il y a des avocats de la défense qui m'ont déjà dit qu'ils le feraient si le projet de loi était accepté. Ils vont dire à leur client: «Tu sais, tu as de fortes chances d'être mis sous garde, alors autant te mettre des crédits en banque de manière à ce que, pour chaque jour que tu passeras en détention provisoire, tu auras deux jours de moins en mise sous garde.» Ce qui veut dire qu'on risque d'avoir un accroissement de la détention provisoire et une diminution du temps passé en mise sous garde.

J'attirerais l'attention des membres du comité que, lors de la détention provisoire, le jeune est toujours présumé innocent et lui aussi il se considère innocent, puisqu'on n'a pas encore fait la preuve de sa culpabilité. Des programmes de réadaptation ne peuvent pas être entrepris à ce stade-là. Donc un effet pervers du projet de loi risque fort de saper les efforts de réadaptation dans une très large mesure. Je trouverais cela extrêmement malheureux.

Je ne m'attarderai pas à la complexité du projet de loi, il suffit de le lire pour voir à quel point il est complexe. On dépossédera les jeunes de leur cause encore plus. Ce sont les avocats qui deviendront les maîtres du tribunal encore plus qu'ils ne le sont à l'heure actuelle et ce, dans un contexte où on risque de rendre l'accès aux avocats plus difficile, précisément parce qu'il se peut que les parents aient à payer au moins en partie les frais des avocats engagés par l'aide juridique.

Je termine en disant qu'il y a des problèmes très réels qui affectent la justice des mineurs. On l'a bien vu pour le Québec dans le rapport Jasmin, et ces problèmes tiennent à l'administration de la loi beaucoup plus qu'à la loi elle-même. Je pense, par exemple, à ce que nous avons constaté lorsque nous avons fait une recherche dans trois villes du Québec: Montréal, Joliette et Valleyfield. Nous avons constaté que les parents étaient absents des séances du tribunal dans 50 p. 100 des cas et que, lorsqu'un des parents était présent, c'était la mère. Les deux parents étaient présents dans seulement 10 p. 100 des cas. La présence ou l'absence des parents est un problème très réel, mais c'est un problème d'administration de la justice, et le rapport Jasmin a bien fait ressortir jusqu'à quel point ce qui était en cause, c'était les attitudes des intervenants beaucoup plus que la loi elle-même à cet égard.

Je parlerais également des délais. Nous avons constaté que le délai moyen qui s'écoulait entre le jour où l'infraction avait été commise et le moment où le juge imposait la mesure dans les cas qui étaient judiciairisés, était de cinq mois à Joliette, de six mois à Montréal et de neuf mois à Valleyfield. Quelle signification la mesure peut-elle avoir pour un jeune lorsqu'on la lui impose neuf mois après la commission de l'infraction? Le jeune a eu tout le temps de rationaliser, de se refaire une histoire, de sorte qu'au moment où le juge impose la mesure, le lien se fait très mal dans l'esprit du jeune entre l'infraction commise et la mesure imposée. D'autant plus que le jeune, dans certains cas, se dira intérieurement: «Monsieur le juge ou madame le juge, vous me parlez de l'infraction que j'ai commise il y a neuf mois. Si vous saviez toutes celles que j'ai commises depuis ce temps-là.» De sorte que ces délais ont pour effet de défaire le lien entre l'infraction et la mesure imposée.

Fortunately, a bit of an effort was made in one of the amendments to Bill C-7, in clause three or four, but it seems very inadequate to me. These are problems with the administration of justice. Let me conclude on these two examples, the presence of parents and the delays, to point out the fact that the main problems seem related to the administration of the law. Unfortunately, these problems will not change if the law is changed.

Senator Beaudoin: My first question is for Ms Danyluk. If this bill were to be passed as it is, do you think that it will be possible for Quebec to continue working with the current system?

Ms Danyluk: Before answering, let me explain my situation. I represent the Montreal Urban Community, which has the biggest police force in Quebec. In Quebec, there is strong opposition between the Minister of Justice and the Minister of Public Security regarding this bill. This evening, I am speaking on behalf of the Federation of Canadian Municipalities. I chair a committee of the Federation of Canadian Municipalities composed of elected politicians representing the province of Quebec as well as municipalities across Canada. On this standing committee of the FCM, everyone agrees with this bill, but with some reservations. Mr. Schwartz and Mr. Trépanier also spoke about their reservations.

To come back to your question, I am convinced that in Quebec we will be able to integrate our former practices with the ones in the bill. This would change very little in our way of dealing with youth. First, the act contains some uncertainties, but police officers will be able to find other options for youth. This would soften the treatment somewhat through diversion.

[English]

The Chairman: Ms Danyluk, I apologize for interrupting. I have just been informed that we should adjourn for the vote. We will return as soon as we possibly can.

Senator Grafstein: Can we continue in your absence?

The Chairman: We have been asked to suspend the committee.

Senator Beaudoin: The problem is that we may sit if we have quorum, but apparently, if no one from the other party is here, we cannot sit. It is not mandatory, but it is common practice.

Senator Grafstein: Madam Chair, I am familiar with the vote. It is a procedural issue, in my view. It makes me comfortable staying here, as opposed to going there.

Senator Beaudoin: I was very surprised. The government was divided and the opposition voted with the group.

The Chairman: We have five minutes, and I have suspended the meeting.

The committee suspended at 7:05 p.m.

Heureusement, il y a eu un petit effort dans un des amendements apportés au projet de loi C-7, à l'article trois ou quatre, mais cela m'apparaît bien insuffisant. Ce sont des problèmes d'administration de la justice. Je termine avec ces deux exemples, de la présence des parents et des délais, pour soulever le fait que les principaux problèmes semblent être des problèmes d'administration de la loi. Malheureusement, ces problèmes ne seront pas réglés en changeant la loi.

Le sénateur Beaudoin: Ma première question s'adresse à Mme Danyluk. Si ce projet de loi était adopté tel quel, croyez-vous qu'il serait possible pour le Québec de continuer de travailler avec le système actuel?

Mme Danyluk: J'aimerais, avant de vous répondre, expliquer un peu ma situation. Je représente la Communauté urbaine de Montréal, laquelle est responsable du plus gros service de police au Québec. Au Québec, il existe entre le ministre de la Justice et le ministre de la Sécurité publique une très grande opposition face à ce projet de loi. Ce soir, je parle au nom de la Fédération canadienne des municipalités. Sur le comité que je préside à la Fédération canadienne des municipalités, siègent des élus qui représentent les municipalités de la province de Québec et des élus qui représentent des municipalités à travers le Canada. Sur ce comité permanent de la RCM, tout le monde est d'accord avec ce projet de loi, mais avec certaines réserves. Messieurs Schwartz et Trépanier ont également parlé de leurs réserves.

Pour revenir à votre question, je suis convaincue qu'au Québec nous pourrions conjuguer les pratiques que nous avions autrefois avec celles comprises dans ce projet de loi. Cela changerait très peu la façon de traiter nos jeunes. Premièrement, la loi contient des imprécisions, mais il est possible pour les policiers de trouver d'autres options pour les jeunes. Cela adoucira un peu le traitement tout en déjudiciarisant le processus.

[Traduction]

La présidente: Je m'excuse de vous interrompre, madame Danyluk. On vient de me dire que nous devrions suspendre nos travaux pour aller voter. Nous reviendrons dès que possible.

Le sénateur Grafstein: Pouvons-nous poursuivre en votre absence?

La présidente: On nous a demandé de suspendre la séance.

Le sénateur Beaudoin: Le problème, c'est que nous pouvons siéger s'il y a quorum, mais apparemment, si aucun représentant de l'autre parti n'est présent, c'est impossible. Ce n'est pas obligatoire, mais c'est l'usage.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je sais sur quoi porte le vote. C'est une question de procédure, à mon avis. Je préfère rester ici plutôt que d'aller au Sénat.

Le sénateur Beaudoin: J'ai été très surpris. Les représentants du gouvernement étaient partagés et l'opposition s'est ralliée du côté du groupe.

La présidente: Nous avons cinq minutes et j'ai suspendu la séance.

La séance est suspendue à 19 h 05.

The committee resumed.

The Chairman: Honourable senators, a vote has been completed and we are back, with my profound apologies for leaving you in mid-sentence. Senator Beaudoin will continue with his questioning.

[Translation]

Senator Beaudoin: You told me, Ms Danyluk, that if the bill were to pass as it is, Quebec could carry on with its preferred system?

Ms Danyluk: I am convinced that the answer is yes. Mr. Trépanier will certainly answer no.

Senator Beaudoin: So, basically, your answer is yes.

Ms Danyluk: Yes, basically, with a few minor concerns. We must ensure, because of new elements in the act, that we have sufficient time to train policemen who will now have to make choices. As Mr. Schwartz mentioned, some elements in the act are ambiguous, and they should be clarified and specified because they are not clear. We have no clear definition of the way we should deal with statements by youth aged 12 to 16, which are different from those made by young persons aged 16 to 17. Generally, Quebec will have no problem with applying this act. However, everyone agrees that the big problem in the young offenders system is the lack of resources to offer adequate services for youth. In this act, as in the previous one, nothing has been changed in the services offered to youth, and this is unfortunate.

Senator Beaudoin: This question was also addressed to you, Mr. Trépanier.

Mr. Trépanier: My concern is not only with Quebec, but with Canada as a whole. It is quite true that for certain provisions, such as the one, extending the presumption of adult sentences to youth aged 14 and 15, one of the amendments to the bill aims to allow a province which does not want to apply this presumption to avoid it. I hope that, for Quebec, the government will choose not to apply this presumption, so that on this very specific point, nothing would change. However, I think that it would be deplorable for this change to be implemented in the rest of Canada, because it seems to me to be a bad policy. That being said, I am not saying that everything will change with this bill. Some things will continue to be done, and of course, everything will not change.

However, let me go back over part of the presentation I made a few moments ago, when you had to leave for the vote. I tried to show, with an example, the undesirable effects that will likely result from the combined impact of various factors like, for instance, the use of the principle of proportionality, that takes precedence over everything else. There is also the fact that the last third of the custody and supervision measures must always be done outside, without considering whether the youth is ready to be

Le comité reprend sa séance.

La présidente: Honorables sénateurs, le vote est terminé et nous sommes de retour. Je tiens à présenter mes excuses aux témoins pour les avoir interrompus au beau milieu d'une phrase. Le sénateur Beaudoin va poursuivre ses questions.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Vous m'avez dit, madame Danyluk, que si le projet de loi était adopté tel quel, le Québec pourrait continuer avec le système qu'il préfère?

Mme Danyluk: Je suis convaincue que la réponse est oui. M. Trépanier vous dira non, c'est sûr.

Le sénateur Beaudoin: Alors votre réponse est oui, en principe.

Mme Danyluk: Oui, en principe avec quelques petites préoccupations. Il faut s'assurer, à cause des éléments nouveaux dans la loi, qu'il y a un temps suffisant pour former les policiers qui maintenant auront à faire des choix. Comme M. Schwartz l'a mentionné, il y a certains éléments dans la loi où il y a des incertitudes, des éléments à clarifier et à préciser parce qu'ils ne sont pas clairs. On n'a pas de définitions claires quant à la façon dont nous devront traiter les déclarations des jeunes de 12 à 16 ans qui sont différentes de celles des jeunes de 16 ou 17 ans. En général, le Québec n'aura pas de problèmes à appliquer cette loi. Toutefois, tous sont d'accord pour dire que le gros problème dans le système des jeunes contrevenants se situe sur le plan des ressources afin d'offrir des services suffisants pour ces jeunes. Dans cette loi, comme dans la loi précédente, on ne change pas le genre de services qu'on a à offrir à nos jeunes, et cela est malheureux.

Le sénateur Beaudoin: Cette question s'adresse à vous également, monsieur Trépanier.

M. Trépanier: Ma préoccupation ne se limite pas au Québec, mais s'étend à l'ensemble du Canada. Il est tout à fait vrai que pour certaines dispositions comme celle de l'extension de la présomption de sentence pour adultes aux jeunes de 14 et 15 ans, un des amendements apportés au projet de loi vise à permettre à une province, qui souhaite ne pas voir cette présomption appliquée sur son territoire, de l'éviter. J'espère que, pour le Québec, le gouvernement choisira de ne pas appliquer cette présomption, de sorte que pour ce point très précis, si tel était le cas, il n'y aurait pas de changements à cet égard. Je trouverais néanmoins déplorable que le changement survienne dans le reste du Canada, parce que cela m'apparaît une mauvaise politique. Cela dit, pour ce qui est du reste, je ne dirais pas que tout va changer avec le projet de loi. Il y a des choses qui vont continuer à se faire et, bien sûr, tout ne va pas changer.

Cependant, et je reprendrai pas en entier la présentation que j'ai faite tout à l'heure, au moment où le vote vous avait forcé à devoir sortir. J'ai tenté de montrer, par un exemple, le type d'effets pervers qui est susceptible de survenir de l'effet conjoint de différents facteurs comme, par exemple, le recours au principe de la proportionnalité, qui a préséance sur le reste. Il y a aussi le fait que le dernier tiers de la mesure de mise sous garde et de surveillance doit obligatoirement se faire à l'extérieur, sans qu'on

released or not. This would be essential, if rehabilitation is to be acted on as an objective. It is not enough to mention this objective in the beginning of the bill. The body of the bill must also contain the means for attaining it. Introducing automatic release, like in the adult system, where after two thirds of the sentence has been served, there is automatic release without investigating whether the individual is ready to be released or not, seems to be contrary to the objective of rehabilitation. There will be a very real change. If the judges apply the rule established by the Quebec Court of Appeal regarding the factor of temporary detention of adults, judges must set the length of the prison term by deducting twice the time spent in temporary detention from the sentence.

The bill mentions that when setting sentences for youth, judges must factor in the time spent in temporary detention. I gave an example where a judge, given the seriousness of the offence, said that he could justify six months of custody. In the current system, he could sentence a youth to six months in custody, and a pre-sentence report would show that six months in custody were needed for rehabilitation purposes. The judge could impose a six-month custody sentence, and youth workers could ask the judge to change the sentence later if the young person was ready to be released earlier. If we apply the bill, if the youth has spent two months in temporary detention — which is not unusual — the judge would sentence him to six months of custody and supervision, minus two times two months because of the temporary detention, which leaves two months, the last third of which will be spent outside in the community.

So the youth will spend the remaining one and a third months inside. Young people will not arrive with the intention of getting rehabilitated, but with the sole idea of serving their sentence, as is the case for adults. This reduces our ability to use the network of halfway houses to really rehabilitate these individuals. I certainly do not want to suggest that custody is the only way to rehabilitate people. We should try, as much as possible, to keep the individual out in society with a strict minimum of internment. This is currently being done in Quebec, and it is the Canadian province with by far the lowest number of young people in custody.

We must encourage these measures, but we must recognize that there are youths who have to be kept in custody. If we want to rehabilitate these youths, we have to have a minimum amount of time.

Senator Beaudoin: Is that possible?

Mr. Trépanier: Yes. However, the bill might have an adverse effect that may make this much more difficult. If the judges apply the rule that time spent in temporary detention counts double, defence lawyers might well advise their clients, at the bail hearing, not to object to temporary detention, thus taking advantage of double time. Situations might come up where the time spent in temporary detention is increased to the detriment of the time spent in custody. During the time spent in temporary

se pose la question à savoir si le jeune est prêt ou non à sortir. Cela serait essentiel pour incarner dans les faits l'objectif de réadaptation. Il ne suffit pas de le mentionner au début du projet de loi comme objectif. Il faut aussi se donner, dans l'articulation même de la loi, les moyens de le faire. Le fait d'introduire les automatismes qu'on trouve dans le système des adultes, où, après le deuxième tiers, il y a une libération automatique sans qu'on se pose la question à savoir si la personne est prête à sortir ou non, m'apparaît contraire à un objectif de réadaptation ou de réhabilitation. Il y aura un changement très réel. Si les juges appliquent la règle que la Cour d'appel du Québec a établie pour ce qui est du calcul de la détention provisoire chez les adultes, un juge doit établir la durée de la peine de prison, le temps passé en détention provisoire compte double et on le déduit de la peine de prison.

Le projet de loi mentionne qu'au moment d'établir la mesure imposée aux jeunes, le juge doit tenir compte de la durée de la détention provisoire. Je donnais l'exemple d'un cas où le juge, compte tenu de la gravité de l'infraction, disait qu'il pouvait justifier six mois de mise sous garde. Dans le régime actuel, il pourrait imposer les six mois de mise sous garde aux jeunes, et un rapport pré-décisionnel indiquerait que six mois de mise sous garde sont nécessaires pour entreprendre une démarche de réadaptation. Le juge pourrait imposer les six mois de mise sous garde, quitte à ce qu'on revienne voir le juge pour faire modifier la décision, si le jeune est prêt à sortir avant. Si on applique le projet de loi, si le jeune a passé deux mois en détention provisoire — ce qui n'est pas inhabituel — le juge déciderait de six mois de mise sous garde et de surveillance, duquel on devra retirer deux fois deux mois en raison de la détention provisoire, la soustraction était faite, il reste deux mois, dont le dernier tiers sera passé à l'extérieur de la collectivité.

Il restera un mois et un tiers où le jeune sera à l'intérieur. Les jeunes arriveront avec le but non pas de s'inscrire dans une démarche de réadaptation, mais seulement avec l'idée de purger leur peine, comme chez les adultes. On remet alors en cause notre capacité, par le réseau des centres de réadaptation, de vraiment faire de la réadaptation. Je ne veux surtout pas suggérer que l'internat soit la seule manière de faire de la réadaptation. On doit favoriser le plus possible des mesures dans la société et utiliser l'internat au strict minimum. C'est ce qui se passe au Québec à l'heure actuelle, parce que c'est la province canadienne qui a de loin le taux le plus bas de mise sous garde des jeunes.

On doit favoriser cela, mais en reconnaissant qu'il y a des jeunes pour qui il est nécessaire d'utiliser la mise sous garde. Si on veut penser en termes de la réadaptation de ces jeunes, il faut se donner les moyens d'avoir le minimum de temps.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce possible?

M. Trépanier: Oui. Cependant, le projet de loi risque de créer un effet pervers qui rendra cela beaucoup plus difficile. Si les juges appliquent la règle du deux pour un pour la détention provisoire, des avocats de la défense risquent fort de conseiller à leurs clients, au moment de l'enquête sous cautionnement, de ne pas s'opposer à la détention provisoire, mettant ainsi en crédit du temps double. On risque de rencontrer des situations où on accroîtra le temps passé en détention provisoire, et où on réduira

detention, on account of the presumption of innocence and considering the youth's attitude while he has not yet been found guilty, we cannot apply any rehabilitation programs. This is time that cannot be used for rehabilitation and this unproductive time might even increase at the expense of the time that could be usefully served in custody.

[English]

Senator Fraser: Madam Chair, in deference to the late hour and to what I know are other demands on our witnesses' time, I will pass on my question.

Senator Grafstein: Mr. Schwartz, you agreed in your testimony with Mr. Stewart that the provision of giving the Governor General in Council the power to reduce the age from 16 years to 14 years is not desirable.

Mr. Schwartz: I think that it is not desirable and to revert to the other question, it is questionable.

Senator Grafstein: Unconstitutional, in your view?

Mr. Schwartz: It may be unconstitutional.

Senator Grafstein: You have a concern with respect to publication questions. That was one of his clear points.

Mr. Schwartz: I share his concerns, however, it is not as big a point for me as for others.

Senator Grafstein: I would like to deal with the Federation of Canadian Municipalities presentation. I am interested in your analysis of costs. Have you done an analysis on behalf of the federation of what it cost to incarcerate a youth on an annual basis?

Ms Danyluk: We have all of the statistics that were prepared. I should have brought them with me. We know that the costs of incarcerating youth are very high.

Senator Grafstein: What would you think that they are on an annual basis?

Ms Danyluk: I do not know if Ms Hanley has it with her, but we have the costs. This is why in our brief we do say that we, first of all do not agree with incarceration of young people in adult places of imprisonment or incarceration. The FCM does recognize that the resources that are attributed to either centres of help for young people or services for the help of young people are insufficient. That is why I said earlier that the law is one thing but, in terms of the resources we recognize that there are shortcomings.

Senator Grafstein: One or two of the witnesses suggested that there should be a reallocation of intention. One number that was mentioned is that it costs \$45,000 a year.

Ms Danyluk: I think it is more than that.

Senator Grafstein: Let us take that as a base number for the cost of incarceration as opposed to a much lower number if a person is being served through alternate or extrajudicial means. Has your group looked at those questions and come to a

le temps passé en mise sous garde. Durant le temps passé en détention provisoire, en raison notamment de la présomption d'innocence et de l'attitude du jeune tant qu'il n'a pas été déclaré coupable, on ne peut pas appliquer de programme de réadaptation. Cela devient du temps mort pour fin de réadaptation, et on risque d'accroître ce temps mort et de réduire le temps utile lors de la mise sous garde.

[Traduction]

Le sénateur Fraser: Madame la présidente, compte tenu de l'heure tardive et comme je sais que nos témoins ont d'autres engagements, je vais passer mon tour de question.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Schwartz, au cours de votre exposé, vous avez dit partager l'avis de M. Stewart selon lequel la disposition visant à accorder au gouverneur général en conseil le pouvoir de ramener l'âge de 16 à 14 ans n'est pas souhaitable.

M. Schwartz: Je pense que cette disposition n'est pas souhaitable et pour en revenir à l'autre question, elle est douteuse.

Le sénateur Grafstein: Elle est anticonstitutionnelle à votre avis?

M. Schwartz: C'est possible.

Le sénateur Grafstein: La question de la publication des noms vous préoccupe. Il a été très clair sur ce point.

M. Schwartz: Je partage ses inquiétudes, même si cette question ne me tient pas autant à coeur que d'autres.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais parler de l'exposé de la Fédération canadienne des municipalités. Votre analyse des coûts m'intéresse. Avez-vous fait, pour le compte de la fédération, une analyse du coût annuel de l'incarcération d'un adolescent?

Mme Danyluk: Nous avons toutes les statistiques qui ont été préparées. J'aurais dû les apporter avec moi. Nous savons que l'incarcération des jeunes coûte extrêmement cher.

Le sénateur Grafstein: Combien cela coûte-t-il par année, à votre avis?

Mme Danyluk: Je ne sais pas si Mme Hanley a ces renseignements sous la main, mais nous avons ces données. C'est pourquoi dans notre mémoire, nous affirmons que, en premier lieu, nous n'approuvons pas l'incarcération des jeunes dans les centres de détention ou prisons réservés aux adultes. La FCM reconnaît que les ressources allouées aux centres d'aide à l'intention des jeunes ou aux services qui leur viennent en aide sont insuffisantes. C'est pourquoi j'ai dit plus tôt que la loi est une chose mais qu'il faut bien admettre qu'il y a des lacunes sur le plan des ressources.

Le sénateur Grafstein: Un ou deux témoins ont dit qu'il fallait revoir la question de l'intention. Certaines personnes ont dit que cela coûtait 45 000 \$ par an.

Mme Danyluk: Je pense que c'est même plus que cela.

Le sénateur Grafstein: Prenons pour hypothèse que c'est ce que coûte l'incarcération d'un adolescent par opposition à ce qu'il en coûte si l'on prend des mesures extrajudiciaires ou d'autres mesures de réadaptation. Votre groupe s'est-il penché sur cette

conclusion that it would be much more desirable to deal with non-incarceration?

Ms Danyluk: Definitely. That is why in our brief we say that we are for alternative methods of dealing with young people who come into contact with the law. We are in favour of restorative justice. Many of our municipalities already have partnership projects where they work on restorative justice and alternative methods.

Also, it is timely in a way that this legislation, with the weaknesses it may have in it, comes at a time when the federal government through the National Centre for Crime Prevention, has increased the amount of money that is given out through the national strategy that allows municipalities and partnerships with the judicial system and others to finance projects that will support restorative justice and alternative methods.

Senator Grafstein: I understand, but I am confused by your brief. On one hand you do clearly say that you believe youth should never be incarcerated in adult facilities. On the other hand, your second recommendation is that:

Youth 14 to 17 years of age convicted of serious crimes of violence should be subject to adult sentencing.

Are you saying adult sentencing, but not in an adult facility?

Ms Danyluk: On that issue, that is exactly what we mean. We say that there must be another way of dealing with these young people. We do not want to see them incarcerated in places where they are next to adult criminals.

Senator Grafstein: You say that you should not extend the bill to children under 12 years old. Why not extend it to 10 years of age. Why did you pick 12 years of age?

Ms Danyluk: As I said in the beginning of my comments, you must understand that I am speaking on behalf of municipalities across Canada. I have members on our standing committee. We have members from Quebec who are saying that we are opposed to a great deal of what is in the bill. We have members from other provinces across Canada who want more severity in the bill. At the end, those who want more severity and the ones who want less agreed, that they do not want the law to touch young people that are under 12 years of age.

There was consensus around the table at the Federation of Canadian Municipalities because we recognize that we have members from Quebec. There was consensus on the issue because of the fact that we said there was enough flexibility in the law to allow Quebec to continue doing what it is doing so that Quebec was not caught in a bind on that issue. That is why I said that there were certain issues that were a compromise to ensure that we had consensus from all our municipalities.

question et en a-t-il conclu qu'il serait beaucoup plus souhaitable d'envisager la non-incarcération?

Mme Danyluk: Sans aucun doute. C'est pourquoi nous disons dans notre mémoire que nous préconisons d'autres méthodes pour s'occuper des jeunes qui ont des démêlés avec la justice. Nous sommes pour une justice réparatrice. Bon nombre de nos municipalités appliquent déjà des projets en partenariat pour mettre en place des méthodes extrajudiciaires ou de justice réparatrice.

Par ailleurs, ce projet de loi, avec toutes les faiblesses qu'il peut avoir, tombe à pic, au moment où le gouvernement fédéral, par l'entremise du Centre national pour la prévention du crime, a augmenté le budget consacré à la stratégie nationale qui permet aux municipalités, en partenariat avec le système judiciaire et d'autres intervenants, de financer des projets appuyant la justice réparatrice et les solutions de rechange.

Le sénateur Grafstein: Je comprends, mais il y a quelque chose qui me tracasse dans votre mémoire. D'une part, vous dites clairement qu'à votre avis, les adolescents ne doivent jamais être incarcérés dans des établissements pour adultes. Pourtant, votre deuxième recommandation est:

L'imposition de peines d'adulte pour les jeunes âgés de 14 à 17 ans reconnus coupables de crimes graves avec violence.

Si je comprends bien, vous voulez des peines d'adulte, mais pas dans des établissements pour adultes?

Mme Danyluk: C'est exactement ce que nous voulons dire. Nous disons qu'il doit y avoir une autre façon de traiter ces jeunes personnes. Nous ne voulons pas qu'elles soient incarcérées dans des établissements où elles vont côtoyer des criminels adultes.

Le sénateur Grafstein: Vous dites que vous n'appliqueriez pas le projet de loi aux enfants de moins de 12 ans. Pourquoi ne pas fixer cet âge à 10 ans? Pourquoi avez-vous choisi 12 ans?

Mme Danyluk: Comme je l'ai dit au début de mon exposé, vous devez comprendre que je parle au nom des municipalités de l'ensemble du Canada. Je préside un comité qui comprend d'autres membres. Nous avons des membres du Québec qui se prononcent contre une grande partie de ce qui se trouve dans le projet de loi. Nous avons aussi des membres d'autres provinces canadiennes qui veulent au contraire un projet de loi plus sévère. En fin de compte, ceux qui veulent une plus grande sévérité et ceux qui en veulent moins se sont mis d'accord pour dire que la loi ne doit pas toucher aux enfants de moins de 12 ans.

Il y a eu un consensus à la Fédération canadienne des municipalités parce que nous reconnaissons que nous comptons des membres du Québec. Il y a eu consensus sur cette question parce que nous avons décidé que la loi était suffisamment souple pour permettre au Québec de continuer à faire ce qu'il fait, de manière que le Québec ne soit pas coincé sur cette question. C'est pourquoi j'ai dit que sur certaines questions, il y a eu un compromis de manière à obtenir un consensus de toutes nos municipalités.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Trépanier, you mentioned in your presentation that you have worked in the field of youth justice for over 35 years. You referred to article 40 of the Convention on the Rights of the Child as well as article 17 of the Beijing Rules. You are aware of the international instruments for protecting children's rights.

Mr. Trépanier: I know something about them, especially as I was invited, with Mr. Willie McCarney, who is a children's judge in Belfast in Northern Ireland, to draft a chapter of a training guide for judges and lawyers. The guide will eventually be published by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in Geneva. We were invited to draft the chapter on children's rights in these United Nations documents.

Senator Joyal: Does this specifically deal with youth justice?

Mr. Trépanier: This is exactly what we worked on. The chapter we handed in in 1997 has not been published yet. Sometimes, some organizations concerned with the rights of youth involved with the justice system may take quite a while to publish things.

Senator Joyal: We heard testimony from at least 60 groups of witnesses from different backgrounds. Some of these people questioned whether this bill was compatible with the basic elements in international instruments for protecting the rights of children and adolescents.

In your analysis of this bill, what would you say are the elements that might run counter to the objectives or goals set by the international instruments we just mentioned?

Mr. Trépanier: I have not studied the matter exhaustively, I must say. However, one point strikes me in particular, regarding the definition of the principle of proportionality, which is absolutely central to this bill. Clause 38(2)(d), states that the principle of proportionality overrides other principles, like the principle of promoting the young's person rehabilitation and reintegration into society.

In the bill, the principle of proportionality is defined in the same way as it is defined in traditional criminal law, where a sentence must be proportional to the seriousness of the offence and the degree of responsibility of the offender.

In the instruments of the United Nations, the principle of proportionality has a very different definition. They state that measures imposed on youth must be proportional to the seriousness of the offence, the needs of the youth, as well as the needs of society.

This means that the seriousness of the offence does not override the needs of the youth according to the UN instruments, whereas

[Français]

Le sénateur Joyal: Monsieur Trépanier, vous avez mentionné dans votre présentation que vous étiez impliqué dans le domaine de la justice pour adolescents depuis plus de 35 ans. Vous avez fait référence à l'article 40 de la Convention des droits de l'enfant ainsi qu'à l'article 17 des règles de Beijing. Vous connaissez les instruments internationaux qui se rapportent aux droits des enfants.

M. Trépanier: J'en ai une certaine connaissance qui vient, notamment, du fait que j'ai été invité, avec M. Willie McCarney, qui est juge pour enfants à Belfast en Irlande du Nord, à rédiger un chapitre d'un manuel de formation à l'intention des juges et des avocats. Le manuel sera publié, éventuellement, par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève, qui est une constituante de l'ONU. Nous avons été invités à rédiger le chapitre qui concerne les droits des enfants dans les instruments des Nations Unies.

Le sénateur Joyal: Est-ce plus précisément en ce qui concerne la justice juvénile?

M. Trépanier: C'est exactement sur cela que nous avons travaillé. Ce chapitre, que nous avons rendu en 1997, n'est pas encore publié. Il y a parfois dans certaines organisations concernant les droits des jeunes apportés en justice des délais de publication assez longs.

Le sénateur Joyal: Nous avons eu au moins 60 groupes de personnes de différents milieux qui sont venus témoigner devant nous. Un certain nombre de gens ont soulevé la question de l'adéquation de ce projet de loi avec les éléments essentiels des instruments internationaux qui se rapportent aux droits des enfants et des adolescents.

Selon votre analyse de ce projet de loi, quel sont, à votre avis, les éléments qui pourraient être en contradiction avec les objectifs ou les éléments poursuivis dans les instruments internationaux dont on a parlé tantôt?

M. Trépanier: Je n'ai pas fait une étude exhaustive de la question, je dois le dire. Toutefois, un point m'apparaît particulièrement frappant, en ce qui a trait à la définition du principe de la proportionnalité, qui est absolument central dans le projet de loi. À l'article 38(2)d), on indique que le principe de la proportionnalité aura préséance sur d'autres principes, dont notamment celui d'offrir les meilleures chances de réadaptation et de réinsertion sociale du jeune.

Dans le projet de loi, le principe de la proportionnalité est défini de la manière qu'on le définit en droit criminel traditionnel, à savoir que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité de l'infacteur.

Dans les instruments de l'ONU, le principe de la proportionnalité est défini d'une manière très différente. On indique que la mesure imposée aux jeunes doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction, aux besoins du jeune, ainsi qu'aux besoins de la société.

Ceci veut dire que la gravité de l'infraction n'a pas préséance sur les besoins du jeune dans le cadre des instruments de l'ONU,

in the bill, the seriousness of the offence overrides the needs of the youth. It seems like a very substantial divergence to me.

In this respect, I think that the Young Offenders Act, which does not establish the paramountcy of the principle of proportionality, seems to me much more in keeping with what we find in international instruments. This does not mean that we should not invoke the principle of proportionality under the Young Offenders Act. The Supreme Court in fact said this very clearly in the *M. (J.J.)* decision, where Justice Cory stated that when applying the Young Offenders Act, the principle of proportionality must be used, but not to the same degree as in the adult system.

Senator Joyal: Regarding the issue of publishing names in the Beijing Rules, some witnesses have interpreted this as meaning that the names of youths must not be published. Do you have a problem with this?

Mr. Trépanier: I am afraid so, inasmuch as the bill provides that youths subjected to what the bill calls specific sentences — which means sentences for minors — will have their identity disclosed, if they are sentenced for a specific offence.

This does seem to pose a problem. In many cases, these measures will be imposed on youths when there is a presumption of adult sentencing. The possibility of publishing names in such cases is, in fact, contrary to the spirit of these rules.

The Convention on the Rights of the Child, as well as the Beijing Rules, that clarify, to some extent, the contents of the Convention on the administration of juvenile justice, as a whole are very much focused on the interests of the young person, but these interests are balanced by the interest of society.

In general, I think that the spirit of these UN instruments is much closer to the general spirit of the Young Offenders Act than to the bill, which is closer to traditional criminal law.

I do not mean that the bill generally goes against the rules in the UN instruments. However, the overall orientation of the bill seems to be less in keeping with the UN instruments than that of the Young Offenders Act.

[English]

Senator Andreychuk: I want to ask Ms Danyluk from the Federation of Canadian Municipalities a question. Ms Danyluk, your brief is on behalf of all of Canada, and you have spoken specifically about Quebec. Is this feeling prevalent in all of your municipalities? To what extent are you doing the cost benefit analysis? In some areas, the police are a provincial responsibility and in some areas they are a municipal responsibility. In some provinces, the required resources are provincial and are delivered by the province. In some areas they are provincial resources, but they could be delegated to the municipality. It is difficult to get a handle on the costs of young offenders.

alors que dans le projet de loi, la gravité de l'infraction a préséance sur les besoins du jeune. Il me semble qu'il y a là une divergence fort importante.

À cet égard, il me semble que la Loi sur les jeunes contrevenants, qui n'établit pas cette préséance du principe de la proportionnalité, m'apparaît beaucoup plus conforme à ce que l'on trouve dans les instruments internationaux. Ce n'est pas que l'on ne doive pas recourir au principe de la proportionnalité sous la Loi sur les jeunes contrevenants. La Cour suprême l'a d'ailleurs dit très clairement d'ailleurs dans l'arrêt *M. (J.J.)* où M. le juge Cory a indiqué que, dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants, le principe de la proportionnalité doit être utilisé, mais pas au même degré que dans le système pour adultes.

Le sénateur Joyal: Concernant la question relative à la publication des noms dans les Règles de Beijing, des témoins ont mis d'avant l'interprétation de l'obligation faite de ne pas publier les noms des jeunes. Est-ce, selon vous, un accroc?

M. Trépanier: Je crains que oui, dans le sens où le projet de loi prévoit que les jeunes qui auront fait l'objet de ce que le projet de loi appelle des peines spécifiques — c'est-à-dire des peines pour mineurs — verront leur identité dévoilée, en principe, lorsqu'ils seront condamnés pour une infraction dite spécifique.

Cela m'apparaît, en effet, poser problème. C'est suite à une présomption de sentence pour adultes, dans biens des cas, que le jeune se verra imposer une telle mesure. Le fait qu'il soit possible de publier les noms dans de tels cas va, effectivement, à l'encontre de l'esprit de ces règles.

La Convention des droits de l'enfant ainsi que les Règles de Beijing qui précisent, en quelque sorte, le contenu de la Convention en matière d'administration de la justice pour les jeunes, sont dans l'ensemble très centrées sur l'intérêt du jeune, mais il s'agit de l'intérêt du jeune contrebalancé par celui de la société.

De façon générale, il me semble que l'esprit de ces instruments de l'ONU sont beaucoup plus conforme à l'esprit général de la Loi sur les jeunes contrevenants qu'à celui du projet de loi qui, lui, se rapproche davantage du droit criminel traditionnel.

Je ne veux pas dire que le projet de loi viole dans l'ensemble les règles contenues dans les instruments de l'ONU. Cependant, l'orientation générale du projet de loi m'apparaît moins conforme à l'esprit des instruments de l'ONU que celle contenue dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: J'aurais une question pour Mme Danyluk, de la Fédération canadienne des municipalités. Madame Danyluk, votre mémoire est présenté au nom de tout le Canada et vous avez traité spécifiquement du Québec. Ce sentiment est-il répandu dans l'ensemble de vos municipalités? Dans quelle mesure faites-vous l'analyse coûts-avantages? Dans certaines provinces, la police relève de la province tandis que dans d'autres, elle relève des municipalités. Dans certaines provinces, les ressources nécessaires sont provinciales et les services sont fournis par la province. Dans d'autres régions, ce sont des ressources provinciales, mais le tout est délégué aux municipalités. C'est difficile de cerner le coût des jeunes contrevenants.

When you say you have cost analysis, can you provide that to us? Does it show how each province works?

Ms Danyluk: In the brief that we have presented the cost of policing represents all levels of policing. In municipalities where policing is provided by, let us say the RCMP, the cost is in total, whether it is the RCMP, the provincial police or the local police. In terms of analysis, we receive statistics on the cost of incarceration of young people from all levels of government. We put that information together for the benefit of the FCM. When I say I am speaking on behalf of the FCM, obviously, the municipalities are members of FCM. They represent 20 million people in Canada. They are all the elected people from all of these municipalities who come together on standing committees to establish the position of the municipalities. That is the reason why on some questions concerning the age level of treating young people or referring young people to the adult courts, you have a great disparity between parts of Western Canada, Quebec and Eastern Canada.

You have here a representation of a cross-section of all of Canada and how municipally elected officials feel about this bill. In general, they are supportive of the bill, but with certain preoccupations. These preoccupations include the time necessary to form and train police officers and elements where there is discretion given to a judge on using declarations of young people. There is a preoccupation of possible abuse of this discretionary power on the part of the judge.

There are several areas where more clarity needed. As Mr. Schwartz said earlier, we feel that there are some places where there is uncertainty in the bill when we talk about the different presumptive offences. Define them better. Also, make a difference within the law.

If you are lowering the age for young people to be sent or to be treated as adults, at least let us clarify if there is a difference on how you treat the younger ones in a certain situation as adults and the older ones. I do not think that you can have an across the board way of treating young people who are 14 years old and the ones who are 17 years old. That is what Canadian municipalities think.

The Chairman: I thank the witnesses for being so patient with us when we interrupted you. You have made very good presentations to us.

We will now hear the next witness who is our last witness for the evening.

I would remind honourable senators that the meeting is still in session.

We have before us the Honourable David Young, Attorney General and Minister Responsible for Native Affairs, Ontario.

The Honourable David Young, Attorney General and Minister Responsible for Native Affairs (Ontario): Honourable senators, because of scheduling difficulties this evening is

Vous dites que vous avez fait une analyse coûts-avantages, mais pouvez-vous nous remettre cette analyse? Tient-elle compte des variations entre les provinces?

Mme Danyluk: Dans le mémoire que nous avons présenté, le coût des services de police représente l'ensemble des services de police à tous les niveaux. Dans les municipalités où les services policiers sont assurés par, disons, la GRC, le chiffre donné représente le coût total, qu'il s'agisse de la GRC, de la police provinciale ou de la police locale. Quant à l'analyse, nous recevons de tous les niveaux de gouvernement des statistiques sur le coût de l'incarcération des jeunes. Nous compilons ces données et en faisons l'analyse à la FCM. Quand je dis que je parle au nom de la FCM, je veux dire évidemment les municipalités qui en sont membres. Celles-ci représentent 20 millions d'habitants au Canada. Ce sont tous les élus de toutes ces municipalités qui se réunissent dans des comités permanents pour établir la position des municipalités. C'est la raison pour laquelle sur certaines questions, notamment l'âge auquel les jeunes doivent être renvoyés aux tribunaux pour adultes, il y a de grands écarts entre l'ouest du Canada, le Québec et l'est du Canada.

Vous avez devant vous des représentants des quatre coins du Canada qui vous présentent le point de vue des élus municipaux sur ce projet de loi. De façon générale, ils appuient le projet de loi, mais ils ont certaines préoccupations. Parmi ces préoccupations, il y a notamment le temps qu'il faut pour former et entraîner des agents de police, et certains pouvoirs discrétionnaires qui sont conférés au juge pour l'utilisation des déclarations des adolescents. Nous craignons que les juges puissent abuser de ce pouvoir discrétionnaire.

Dans plusieurs domaines, il faut rendre le projet de loi plus clair. Comme M. Schwartz l'a dit tout à l'heure, nous estimons que sur certains points, quand il est question d'infractions présumptives, il y a de l'incertitude dans le projet de loi. Il vaut mieux définir ces infractions. De plus, il faut établir une distinction dans la loi.

Si l'on abaisse l'âge auquel les adolescents peuvent être traités comme des adultes, précisons au moins s'il y a une différence dans la façon dont, dans une situation donnée, on traite les plus jeunes comme des adolescents plus vieux ou comme des adultes. Je ne pense pas que l'on puisse établir une seule façon uniforme de traiter des adolescents qui ont 14 ans et d'autres qui ont 17 ans. C'est ce que pensent les municipalités canadiennes.

La présidente: Je remercie les témoins d'avoir été aussi patients quand nous vous avons interrompue. Vous nous avez fait de très bons exposés.

Nous entendrons maintenant le témoin suivant, qui sera notre dernier témoin ce soir.

Je rappelle aux honorables sénateurs que la séance n'est pas encore levée.

Nous accueillons l'honorable David Young, procureur général et ministre délégué aux Affaires autochtones de l'Ontario.

L'honorable David Young, procureur général et ministre délégué aux Affaires autochtones (Ontario): Honorables sénateurs, la soirée est quelque peu perturbée par des difficultés

somewhat upside down. I do have a commitment that would be difficult to rearrange at this late hour. I wonder if we might work within a schedule that would allow me to leave at about 8:35 p.m.

The Chairman: I believe that you have a plane to catch.

Mr. Young: I have a plane and an interview with someone who has been waiting downstairs for some time.

I would like to begin by thanking you all for providing me with the opportunity to address this committee. I am here to talk about an issue that is of great importance to the people of Ontario and, undoubtedly, of great importance to the residents of this great country.

The increasing violence among our youth is a problem in neighbourhoods and communities. We believe in Ontario that it is a problem that requires an aggressive national response.

We are deeply concerned that Bill C-7, the federal government's proposed Youth Criminal Justice Act, will not do nearly enough to address this very serious problem. I expressed my gratitude a moment ago. I say to you that I am particularly grateful because I have not had a prior opportunity to speak in Ottawa about this issue. As you may well know, I asked for an opportunity to address the Justice and Human Rights Committee of the House. I will not dwell on it, but the silence was deafening and the rejection was quite emphatic. That was the same experience that my colleagues from Queen's Park received.

The Chairman: Mr. Young, we need not dwell on that because we did hear from them last night. We pointed out to them that the Senate is different than the House of Commons.

Mr. Young: I am pleased to be here. I was set to move on, and I shall do so right now.

I am hopeful, though, that this opportunity that we have will allow for some rather major changes to be made to the proposed legislation before Royal Assent is granted.

Honourable senators, the people of Ontario want to feel safe in their homes. They want to feel safe in their communities. They want to feel safe from violent youth crime. For this to happen, we need meaningful laws that will protect the public and hold young offenders accountable for their crimes.

For the past two decades, the federal government in our respectful submission, has failed to provide effective youth crime legislation first, with the Young Offenders Act and now, with a seriously flawed replacement bill, Bill C-7.

Headlines tell us about youth gangs, teenagers viciously attacking other teenagers and students bringing weapons into their schools. Recent statistics from Statistics Canada paint the same very troubling picture. The Statistics Canada study to which I just referred found the number of youth charged with a violent offence last year increased by 7 per cent. It also found that the number of

d'horaire. J'ai un engagement qu'il me serait difficile de remettre à cette heure tardive. Je me demande si nous pourrions nous arranger pour que je puisse partir vers 20 h 35.

La présidente: Je crois que vous avez un avion à prendre.

M. Young: J'ai un avion à prendre et aussi une interview avec quelqu'un qui m'attend depuis un certain temps en bas.

Je voudrais tout d'abord vous remercier tous de m'avoir donné l'occasion de prendre la parole devant le comité. Je suis venu vous parler d'une question qui est d'une grande importance pour les Ontariens et, sans nulle doute, d'une grande importance pour tous les citoyens de notre grand pays.

La violence croissante parmi nos jeunes est un problème dans nos villes et nos quartiers. Nous croyons en Ontario que c'est un problème qui exige une intervention nationale énergique.

Nous avons de très sérieuses réserves au sujet du projet de loi C-7, la loi proposée par le gouvernement fédéral sur le système de justice pénale pour les adolescents, parce que nous croyons qu'il représente une réponse très insatisfaisante à ce très grave problème. J'ai exprimé ma gratitude il y a un instant. Je répète que je suis particulièrement reconnaissant parce que je n'ai pas eu auparavant l'occasion de prendre la parole à Ottawa sur cette question. Vous savez peut-être que j'ai demandé à témoigner devant le Comité de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes. Je ne m'attarderai pas là-dessus, mais ma requête a été accueillie par un silence assourdissant et un refus catégorique. Tous mes collègues de Queen's Park ont vécu la même expérience.

La présidente: Monsieur Young, il n'est pas nécessaire de revenir là-dessus parce que nous les avons entendus hier soir. Nous leur avons fait remarquer que le Sénat ne fonctionne pas comme la Chambre des communes.

M. Young: Je suis heureux d'être ici. J'allais justement aborder le vif du sujet et je vais le faire sans plus tarder.

J'espère toutefois que cette occasion qui nous est donnée maintenant nous permettra d'apporter des changements en profondeur au projet de loi avant qu'il ne reçoive la sanction royale.

Honorables sénateurs, les citoyens de l'Ontario veulent se sentir en sécurité dans leurs maisons. Ils veulent se sentir en sécurité dans leurs villes. Ils veulent se sentir à l'abri des crimes violents commis par des jeunes. Pour cela, il nous faut des lois énergiques qui protégeront le public et qui obligeront les jeunes contrevenants à répondre de leurs crimes.

Depuis 20 ans, le gouvernement fédéral, à notre humble avis, a échoué dans ses tentatives de légiférer efficacement pour contrer la criminalité des jeunes, d'abord avec la Loi sur les jeunes contrevenants et aujourd'hui avec une mesure de remplacement très mal faite, le projet de loi C-7.

Les journaux sont remplis de manchettes qui traitent des gangs de jeunes, d'adolescents qui agressent vicieusement d'autres adolescents et d'étudiants qui apportent des armes à l'école. Les données récentes de Statistique Canada dépeignent le même tableau très inquiétant. L'étude de Statistique Canada dont je viens de parler a permis de constater que l'année dernière, le nombre de

youth charged with sexual assault last year rose by a staggering 18 per cent.

In a most troubling trend that certainly spans far more than one calendar year, we have found that violence among female youth has jumped a dramatic 81 per cent between 1989-99. This is not the society that we want for ourselves, and it is not the society that we want for our children.

Madam Chair, I am not here to simply complain about federal legislation. That does not fulfil the wishes of a particular province. I am prepared to do much more than that. I am here to offer solutions.

Ontario has put forward concrete proposals, constructive proposals, I believe, that would tighten up the proposed Bill C-7. Our government believes that is we owe it to victims, and we believe that we owe it to their families to do everything in our power to combat violent crime. That is why we drafted the no more free ride young offenders act that contains 100 serious and constructive amendments to improve Bill C-7.

Ontario's proposed amendments would result in "adult time for adult crime," mandatory jail time for weapons offences and public notification of violent young offenders.

Let me first, if I may, deal with the issue of adult time for adult crime. Under the proposed Bill C-7, there would be no automatic adult sentences no matter how serious the offence. Under Ontario's proposed amendments, all 16 year-olds and 17 year-olds charged with a serious offence — offences that include murder, attempted murder, and manslaughter — would automatically be tried and sentenced as adults.

Fourteen and 15 year-olds charged with serious offences would also be sentenced as adults unless it could be demonstrated that the offender should be sentenced as a young person. We set out criteria in our proposed amendments.

Our amendments would also mean that adult parole provisions would apply to young offenders who have received an adult sentence for murder. Under Bill C-7, that is not the case.

A young person sentenced as an adult for murder is subject to a more lenient parole eligibility period than adults.

Under Ontario's proposed amendments, judges would be able to impose tougher sentences for violent young offenders. In particular, if the amendments we put forward are adopted it will mean mandatory jail time for weapons offences. Any young person found guilty of an offence involving the use or attempted use of a weapon would have to serve at least six months in custody. Under the proposed Youth Criminal Justice Act, there are

jeunes accusés d'infractions avec violence a augmenté de 7 p. 100. On a également constaté que le nombre de jeunes accusés d'agression sexuelle a augmenté l'année dernière de 18 p. 100, ce qui est atterrant.

On a par ailleurs constaté une tendance fort inquiétante qui se manifeste certainement sur beaucoup plus qu'une seule année civile, à savoir que la violence parmi les adolescentes a connu une spectaculaire augmentation de 81 p. 100 entre 1989 et 1999. Ce n'est pas la société dans laquelle nous voulons vivre et ce n'est pas la société que nous voulons pour nos enfants.

Madame la présidente, je ne suis pas venu ici simplement pour me plaindre d'un projet de loi fédéral qui ne répond pas aux souhaits d'une province en particulier. Je suis disposé à faire beaucoup plus que cela. Je suis ici pour offrir des solutions.

L'Ontario a fait des propositions concrètes, des propositions que je crois constructives qui permettraient de resserrer le projet de loi C-7. Notre gouvernement croit que nous devons aux victimes et que nous devons à leurs familles de faire tout en notre pouvoir pour combattre le crime avec violence. C'est pourquoi nous avons élaboré une loi sur les jeunes contrevenants qui ne permet plus à ceux-ci de s'en tirer aussi facilement et qui renferme 100 propositions d'amendement sérieuses et constructives pour améliorer le projet de loi C-7.

Les amendements proposés par l'Ontario résulteraient en des «peines d'adulte pour des crimes d'adulte», des peines de prison obligatoires pour toute infraction commise avec des armes et la dénonciation publique des jeunes contrevenants violents.

Je voudrais d'abord traiter de la question des peines d'adulte pour les crimes d'adulte. Aux termes du projet de loi C-7, il n'y aurait aucune peine d'adulte automatique, peu importe la gravité de l'infraction. Aux termes des amendements proposés par l'Ontario, tous les adolescents de 16 ans et de 17 ans accusés d'infractions graves, notamment le meurtre, la tentative de meurtre et l'homicide involontaire, seraient automatiquement traités comme des adultes pour leur procès et la détermination de leur peine.

Les adolescents de 14 et 15 ans accusés d'infractions graves se verraient également infliger des peines d'adulte, à moins que l'on puisse démontrer que le contrevenant doit recevoir une peine d'adolescent. Nous établissons des critères pour cela dans nos amendements proposés.

Aux termes de nos amendements, les dispositions de libération conditionnelle pour adultes s'appliqueraient aux jeunes contrevenants qui ont reçu une peine d'adulte pour meurtre. Ce n'est pas le cas aux termes du projet de loi C-7.

Un adolescent condamné à une peine d'adulte pour meurtre est assujéti à un régime d'admissibilité à la libération conditionnelle beaucoup plus souple que les adultes.

Aux termes des amendements proposés par l'Ontario, les juges seraient habilités à imposer des peines plus sévères aux jeunes contrevenants violents. En particulier, si les amendements que nous proposons sont adoptés, des peines de prison seront automatiques en cas d'infractions perpétrées avec des armes. Tout adolescent trouvé coupable d'une infraction impliquant l'utilisation réelle ou envisagée d'une arme devrait purger au

no mandatory minimum sentences for youth convicted of weapons offences.

Bill C-7 also fails to include a minimum youth sentence for murder. Ontario's amendments would create a mandatory non-discretionary sentence for 12 year-olds to 15 year-olds who receive a youth sentence for murder. The mandatory youth sentence for first-degree murder would be ten years. They would serve six years in custody and four years in conditional supervision.

For second-degree murder the mandatory youth sentence would be seven years. They would spend four years in custody and three years in conditional supervision.

Our amendments would also increase the maximum youth sentence for youth offences other than murder to five years less one-day. Under Bill C-7, the maximum youth sentence for offences other than murder is just three years.

Another troubling aspect of Bill C-7 is the continued protection of young offenders at the expense of victims. That is why our proposed amendments would permit the publication of the identity of young offenders in more instances. Ontario's proposed amendments would permit the publication of identity when any young offender receives an adult sentence and when a young person 14 years of age or older is found guilty of a serious offence such as murder or aggravated assault.

In addition, appropriate school officials, honourable senators, would be given access to youth court records so they have the information they need to ensure the safety of students and staff, and also to ensure that the young offender receives the assistance that he or she requires.

While I was drafting the 100 amendments that I referred to a moment ago, I met with representatives of the Ontario Public School Board Associations. I met with them at their request to talk about the issue of notification. They asked me to ask you —

The Chairman: We have had them before us, Mr. Young, and they asked us in person.

Mr. Young: Then you know I am sincere in telling you that they want access to that information, and I think they have compelling reasons to request it.

Our government has concerns about the costs of implementing Bill C-7. I know that we are toward the end of a long day and this is not your first day of hearings. I know that many of the other presenters have spoken about the cost issue, so I will be relatively brief.

I do want you to know that it is our view that the amount of federal funding offered to support implementation of this legislation is woefully insufficient, in our respectful opinion. As a result, provincial governments will be unable to implement the

moins six mois de détention. Aux termes de la loi proposée sur le système de justice pénale pour les adolescents, il n'y aucune peine maximale obligatoire pour les jeunes reconnus coupables d'infractions perpétrées avec des armes.

Le projet de loi C-7 ne prévoit pas non plus de peine maximale pour les adolescents reconnus coupables de meurtre. Les amendements de l'Ontario créeraient une peine obligatoire pour les adolescents de 12 à 15 ans qui sont condamnés à une peine d'adolescent pour meurtre. La peine minimale pour le meurtre au premier degré serait de 10 ans. Les adolescents purgeraient six ans en prison et quatre ans en libération conditionnelle surveillée.

Pour le meurtre au deuxième degré, la peine obligatoire pour les adolescents serait de sept ans. Ceux-ci passeraient quatre ans en prison et trois ans en libération conditionnelle surveillée.

Nos amendements augmenteraient aussi la durée de la peine infligée aux adolescents pour les infractions autres que le meurtre, qui serait portée à cinq ans moins un jour. Aux termes du projet de loi C-7, la peine maximale que l'on peut infliger aux adolescents pour des infractions autres que le meurtre est de seulement trois ans.

Un autre aspect inquiétant du projet de loi C-7, c'est qu'il continue de protéger les jeunes contrevenants au détriment des victimes. C'est pourquoi nos amendements proposés permettraient la publication de l'identité des jeunes contrevenants dans un plus grand nombre de cas. Les amendements proposés par l'Ontario permettraient la publication de l'identité dès qu'un jeune contrevenant est condamné à une peine pour adulte et aussi lorsqu'un adolescent de 14 ans ou plus est reconnu coupable d'une infraction grave comme le meurtre ou les voies de fait graves.

De plus, honorables sénateurs, les autorités scolaires auraient accès aux dossiers judiciaires des adolescents, ce qui leur donnerait l'information dont ils ont besoin pour garantir la sécurité des étudiants et du personnel et aussi pour s'assurer que le jeune contrevenant reçoit de l'aide au besoin.

Pendant que je rédigeais les 100 amendements dont j'ai parlé il y a un instant, j'ai rencontré des représentants de l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario. Je les ai rencontrés à leur demande pour discuter de la question de la publication de l'identité. Ils m'ont demandé de vous demander...

Le président: Ils ont comparu devant nous, monsieur Young, et nous l'ont demandé en personne.

M. Young: Alors vous savez que je suis sincère quand je vous dis qu'ils veulent avoir accès à cette information et je pense qu'ils ont des raisons convaincantes à l'appui de leur demande.

Notre gouvernement est préoccupé par le coût de la mise en oeuvre du projet de loi C-7. Je sais que nous touchons à la fin d'une longue journée et que ce n'est pas votre premier jour d'audience. Je sais que beaucoup d'autres témoins ont parlé des coûts et je serai donc relativement bref.

Je tiens à ce que vous sachiez que le budget fédéral prévu pour assurer la mise en oeuvre de ce projet de loi est tout à fait insuffisant, à notre humble avis. En conséquence, les gouvernements provinciaux seront incapables de mettre en oeuvre le projet

bill as intended. I am here to say to you, as have many of my colleagues and counterparts from other provinces that we must return to a 50-50 federal-provincial cost-sharing arrangement for youth justice services.

In the case of Ontario we spend approximately \$254 million on youth justice each and every year. While the federal agreements offer us less than 25 per cent, I think it is closer to about 22 per cent, of sharable costs, it is clear that is simply not enough.

Since 1989-90, Ontario has lost about \$440 million in youth justice revenue due to the decline in federal funding. It is our belief that the federal government has a duty to pay its fair share of the costs for youth justice. Given the fact that the proposed legislation is a bill that will undoubtedly be far more cumbersome, time consuming and expensive to administer, this concern is very real and must be addressed.

Some critics have suggested that it is not our place — not the place of any province, including Ontario — to interfere in the drafting of federal legislation, and that we had no right or role to involve ourselves in the drafting of amendments to what is clearly a federal bill that falls within the criminal area. I disagree. I believe it is entirely appropriate that we assist the federal government on a matter of public concern.

As well, it is appropriate and important to remember that it is provincial Crown attorneys, the men and women who work for me every day, who go into the courts across the Province of Ontario to explain to families and to victims why a violent young offender only received what we view as a slap on the wrist. I believe that victims deserve better than this. I believe that victims deserve justice.

I know you have heard from many of those victims yesterday. I have read the transcript of those people who have come forward to you as they have to me to express their sheer and utter dissatisfaction with the criminal justice process. They feel that they have been victimized yet again. I will not repeat their stories because I know that you have heard them. However, I want there to be some reference in my presentation that deals with their reality.

I will tell you that we are not alone, in our view. I appreciate there are other provinces who have some markedly different views of the way that youth criminal justice and the laws surrounding it should work in this country. I will say to you that we are not alone. You heard from individuals yesterday who are very much involved. You have heard from the police. I drove from the airport today with the head of the Ontario Provincial Police Association who encouraged me to come here and to put forward the 100 amendments that we drafted and which he has reviewed. He asked me to ask you, on behalf of his member's who must deal with this problem, to give serious thought to what we have put forward.

de loi tel que prévu. Je suis venu ici pour vous dire, comme l'ont fait beaucoup de mes collègues et homologues d'autres provinces, que nous devons revenir au partage fédéral-provincial moitié-moitié des coûts des services de justice pour les jeunes.

Dans le cas de l'Ontario, nous dépensons environ 254 millions de dollars chaque année pour la justice pour les adolescents. Les ententes conclues avec le fédéral nous permettent de récupérer moins de 25 p. 100 des coûts admissibles au partage; je pense qu'en fait, le pourcentage se rapproche plutôt de 22 p. 100, et il est clair que c'est tout simplement insuffisant.

Depuis 1989-1990, l'Ontario a perdu environ 440 millions de dollars en revenu au chapitre de la justice pour les adolescents à cause de la baisse du financement fédéral. Nous avons la conviction que le gouvernement fédéral a le devoir de payer sa juste part des coûts de la justice pour les jeunes. Compte tenu du fait que le projet de loi proposé sera indéniablement beaucoup plus lourd et coûteux à administrer, il faut absolument remédier à ce problème.

Certains critiques ont laissé entendre que nous n'avons pas d'affaire, qu'aucune province, y compris l'Ontario, n'a d'affaire à se mêler de l'élaboration d'une loi fédérale, et que nous n'avons aucun droit ni aucun rôle à jouer dans la rédaction des amendements à ce qui est clairement un projet de loi fédéral dans le domaine du droit criminel. Je ne suis pas d'accord. Je crois que nous sommes tout à fait justifiés de venir en aide au gouvernement fédéral dans un dossier des affaires publiques.

Il importe par ailleurs de ne pas perdre de vue que ce sont les procureurs généraux des provinces, les hommes et les femmes qui travaillent dans mon service, qui se présentent tous les jours devant les tribunaux un peu partout dans la province de l'Ontario pour expliquer aux familles et aux victimes pourquoi un jeune contrevenant violent a reçu seulement ce que l'on considère comme une tape sur les doigts. Je suis convaincu que les victimes méritent mieux que cela. Je suis convaincu que les victimes méritent justice.

Je sais que vous avez entendu hier bon nombre de victimes. J'ai lu le compte rendu des interventions de ces gens-là qui sont venus vous voir comme ils sont venus me voir pour exprimer leur très vif mécontentement à l'égard du processus de justice pénale. Ils estiment qu'ils ont encore une fois été victimisés. Je ne vais pas répéter leurs histoires parce que je sais que vous les avez déjà entendues. Je veux toutefois qu'il en soit fait mention dans mon exposé pour que l'on tienne compte de la réalité que ces gens-là vivent.

Je peux vous dire que nous ne sommes pas seuls, à notre avis. Je sais que d'autres provinces ont des points de vue tout à fait différents sur la façon dont le système de justice pénale pour les adolescents et la législation dans ce domaine devraient fonctionner au Canada. Je tiens à vous dire que nous ne sommes pas seuls. Vous avez entendu hier des gens qui sont très actifs dans ce dossier. Vous avez entendu les représentants de la police. Je suis venu de l'aéroport aujourd'hui avec le chef de l'Ontario Provincial Police Association, qui m'a encouragé à venir vous voir et à vous présenter les 100 amendements que nous avons rédigés et dont il a pris connaissance. Il m'a demandé de vous dire, au nom des membres de son association qui doivent

He believes, as I do that the procedure that is mapped out under the bill is a complex one. It will require a complicated and time-consuming system to move a young offender to adult court and to have that individual sentenced as an adult. Members of the public and other stakeholders have told my government, and most recently the Ontario Crime Control Commission, that violent and repeat offenders — I want to be clear, violent and repeat offenders — must be dealt with appropriately so that the public is safe.

We say Bill C-7 is not the answer. It is not the answer the people of Ontario are looking for. Bill C-7 contains very little that is different from the Young Offenders Act. What we said before is what we believe now it is the same book with a different cover.

During the past 17 years, the public has made it clear that it is unhappy with the Young Offenders Act. The last Angus Reid Poll that I could find was from 1997, and it clearly said that 72 per cent of Canadians had little or no confidence in the Young Offenders Act. I say to you they will have little or no confidence in its replacement act unless it is amended.

I recently had an opportunity to be with the Superintendent of the Peel Regional Police Force. He is a gentleman who has devoted a good deal of his time to working with young people. One day a reporter asked him why he thought the Young Offenders Act is not working. He looked at this seasoned Queen's Park reporter and said that the reporter should come down any day of any week to the Brampton youth court and see the young offenders stand around the court with smirks on their faces, knowing that they have nothing to fear and being very complacent and clear about their total disregard for the justice system.

Honourable senators, this should not continue. We have expressed this view consistently.

You have an opportunity to bring in far more effective legislation and we implore you to utilize this opportunity to do so.

Madam Chair, I would like to express my gratitude for the opportunity to express my concerns and the concerns of the Government of Ontario. I hope that honourable senators will take this opportunity to act in the best interests of the people of Ontario and the people of Canada. The public has a right to laws that will not only serve young offenders well, but laws that will also serve the needs of victims and hold serious violent offenders accountable for their actions.

We believe that public safety across this country can and should be improved. With that in mind, we would ask you to assist us in addressing what is a provincial and serious, national problem. I will be happy to answer any questions you may have.

The Chairman: I see you have suggested amendments to almost every clause of the bill.

composer avec ce problème, que vous devez réfléchir sérieusement à ce que nous avons proposé.

Il croit, tout comme moi, que la procédure prévue par ce projet de loi est complexe. Elle exigera un système compliqué et laborieux pour transférer un jeune contrevenant au tribunal pour adultes et obtenir qu'on lui inflige une peine pour adulte. Des citoyens et d'autres intervenants sont venus dire à mon gouvernement et tout récemment à la Commission de lutte contre le crime de l'Ontario que les contrevenants violents et récidivistes — je tiens à être bien clair, je parle des contrevenants violents et récidivistes — doivent être traités comme ils le méritent pour assurer la sécurité du public.

Nous affirmons que le projet de loi C-7 n'est pas la solution. Ce n'est pas la solution que recherchent les citoyens de l'Ontario. Il y a finalement très peu de différences entre le projet de loi C-7 et la Loi sur les jeunes contrevenants. Nous l'avons déjà dit et nous le répétons, nous sommes convaincus qu'il s'agit en fait du même livre dont on a simplement changé la couverture.

Au cours des 17 dernières années, le public a dit clairement qu'il est mécontent de la Loi sur les jeunes contrevenants. Le dernier sondage Angus Reid que j'ai pu trouver date de 1997 et il indique clairement que 72 p. 100 des Canadiens avaient très peu ou pas du tout confiance en la Loi sur les jeunes contrevenants. Je vous affirme qu'ils auront très peu ou pas du tout confiance dans la loi qui va la remplacer, à moins qu'on la modifie.

J'ai eu récemment l'occasion de rencontrer le chef du Service de police régional de Peel. Ce monsieur a consacré une bonne partie de son temps à travailler avec des jeunes. Un jour, un journaliste lui a demandé pourquoi il pensait que la Loi sur les jeunes contrevenants ne fonctionnait pas. Il a regardé ce journaliste chevronné de Queen's Park et lui a dit qu'il devrait venir, n'importe quel jour de n'importe quelle semaine, au tribunal pour adolescents de Brampton, où il verrait des jeunes contrevenants défiler devant la cour, un sourire narquois au visage, sachant qu'ils n'ont rien à craindre et affichant visiblement leur mépris total du système de justice.

Honorables sénateurs, cela ne peut plus durer. C'est ce que nous disons toujours.

Vous avez l'occasion d'adopter une loi beaucoup plus efficace et nous vous implorons de profiter de l'occasion pour le faire.

Madame la présidente, je voudrais exprimer ma gratitude pour m'avoir donné l'occasion d'exprimer mes préoccupations et ceux du gouvernement de l'Ontario. J'espère que les honorables sénateurs saisiront cette occasion d'agir dans l'intérêt supérieur de la population de l'Ontario et du Canada. Le public a le droit d'exiger des lois qui serviront bien non seulement les jeunes contrevenants, mais aussi les victimes et qui obligeront les jeunes contrevenants violents à être comptables de leurs actes.

Nous sommes convaincus que la sécurité publique au Canada peut et doit être renforcée. C'est dans cet esprit que nous vous demandons de nous aider à remédier à ce qui est un très grave problème provincial et national. Je vais me faire un plaisir de répondre à toutes vos questions.

La présidente: Je vois que vous avez proposé des amendements à presque tous les articles du projet de loi.

Mr. Young: With respect, Madam Chair, there are 100, but there are many clauses of the proposed legislation that we have not suggested need be altered in any way, shape, or form. We have suggested that the majority of clauses do not need be altered. However, there are some flaws that we believe should be addressed.

Senator Fraser: Thank you for being so patient with us. It is nice to know that we have a witness who understands the parliamentary vagaries of life.

I am interested in your remarks on cost. Am I correct in my understanding that Ontario has not signed the federal-provincial funding agreement on youth measures?

Mr. Young: I believe that the Minister of Corrections has. I certainly can get that information for you.

Senator Fraser: My recent information is that Ontario has not signed, and that means that Ontario is foregoing many tens of millions of dollars a year.

Mr. Young: You may be right. If that is the case, it is because the agreement we were asked to sign is an agreement that would have required us to do even more than we thought necessary.

There was a belief that the money we were getting from Ottawa was not enough to allow for us to do what we thought would need to be done under that agreement. I can get clarification of whether we signed it or not.

Senator Fraser: Much of this money would go to what we have known as alternative measures and what will be extrajudicial measures.

We have heard repeated testimony to the effect that alternative measures are not fool proof. However, they are more effective. We have heard testimony to that effect. It strikes me that could not be more expensive than paying for the repeated incarceration of recidivists.

It puzzles me that such a wealthy province as Ontario claims that these systems are too costly when my own have-not Province of Quebec decided years ago, and has stuck with that decision over some very difficult budgetary times, that this is a sound investment. You are making this a political choice, rather than a budgetary choice. You have decided not to go for the broad panoply of alternative measures. Would you agree with that statement?

Mr. Young: I will address that question in two parts. First, I want to be clear, I am not here today to tell you that I have no interest or confidence in alternative measures, quite the contrary. In the short time that I have been in office, I have greatly expanded the number of youth justice committees across the province. I have spoken at length and frequently about how successful they can be and are in many communities across Ontario and across Canada. I do feel there is a place for diversion and I am not just talking the talk, I am walking the walk. I am expanding the programs. However, when you are talking about a first-time non-violent offender, when you are talking about a 12-year-old who is caught for shoplifting, I do not want that

M. Young: Madame la présidente, il y en a 100, et il y a beaucoup d'articles du projet de loi que nous n'avons nullement proposé de modifier le moindrement. Nous avons dit que la majorité des articles n'ont pas besoin de modification. Il y a toutefois des lacunes qui doivent à notre avis être corrigées.

Le sénateur Fraser: Je vous remercie d'avoir été aussi patient avec nous. C'est bien de pouvoir compter sur un témoin qui comprend les aléas de la vie parlementaire.

J'ai trouvé intéressantes vos observations sur le coût. Ai-je raison de dire que l'Ontario n'a pas signé l'entente fédérale-provinciale de financement des mesures destinées aux jeunes?

M. Young: Je pense que le ministre des Services correctionnels l'a fait. Je peux assurément vérifier et vous obtenir ce renseignement.

Le sénateur Fraser: D'après mes derniers renseignements, l'Ontario n'a pas signé et cela veut dire que l'Ontario renonce à des dizaines de millions de dollars par année.

M. Young: Vous avez peut-être raison. Si c'est le cas, c'est parce que l'entente qu'on nous a demandé de signer nous aurait forcés à faire encore plus que ce que nous jugions nécessaire.

Nous avons la conviction que l'argent que nous obtenions d'Ottawa n'était pas suffisant pour nous permettre de faire tout ce qu'il faudrait faire à notre avis aux termes de cette entente. Je peux obtenir des précisions et vous dire si nous l'avons signée ou pas.

Le sénateur Fraser: Une grande partie de cet argent servirait à ce que nous appelons des mesures de rechange ou extrajudiciaires.

Nous avons entendu de nombreux témoins nous dire que les mesures de rechange ne sont pas infaillibles, mais qu'elles sont toutefois les plus efficaces. Nous avons entendu des témoignages en ce sens. Une chose me frappe: cela ne peut pas coûter plus cher que de payer pour incarcérer à répétition les récidivistes.

Je suis perplexe quand j'entends dire qu'une province riche comme l'Ontario prétend que ces systèmes sont trop coûteux, alors que ma propre province du Québec, qui est moins riche, a décidé il y a des années que c'était un bon investissement et s'en est tenue à cette décision en dépit de contraintes budgétaires très difficiles. C'est un choix politique que vous faites, et non pas un choix budgétaire. Vous avez décidé de ne pas mettre à l'essai une vaste panoplie de mesures de rechange. Ai-je raison de dire cela?

M. Young: Je vais répondre à cette question en deux parties. Premièrement, je tiens à être clair: je ne suis pas venu ici aujourd'hui pour vous dire que je ne m'intéresse pas aux mesures de rechange ou que je ne leur fais pas confiance, tout au contraire. J'occupe mes fonctions depuis peu de temps, mais j'ai déjà augmenté considérablement le nombre de comités sur la justice et les jeunes partout dans la province. J'ai pris la parole longuement et fréquemment pour décrire le succès que ces comités peuvent avoir et ont effectivement un peu partout en Ontario et au Canada. J'estime qu'il y a une place pour la déjudiciarisation et je ne fais pas qu'en parler, j'agis également. Je renforce les programmes. Toutefois, quand on a affaire à un contrevenant non violent qui

young person to be thrown in front of judge, or to see the inside of a jail, not at all. With respect, I know that I have come on strong with some views that may be different than other witnesses, but do not think that is what I want.

I would ask you to acknowledge that there is a difference between a 12-year-old shoplifter and a 17-year-old charged for the third time with sexual assault. Under the proposed Youth Criminal Justice Act, if it were adopted the way it came out of the House of Commons, it would be most difficult for the Crown to have the 17-year-old individual tried and sentenced as an adult. One would have to be prophetic in many respects. It is a cumbersome and expensive act that does not serve the public.

We believe in diversion and alternative measures in the right circumstances. We are following that and believe in that in many respects. We do not think that is appropriate in other incidents.

Senator Fraser: How much have you increased your budget for alternative measures?

Mr. Young: We have tripled the number of sites across the province and there is an equivalent increase in the budget.

Senator Pearson: My questions relate to the alternative measures situation in Ontario. There has been a considerable effort to move youth to detention-out-of units that are attached to adult detention facilities. Do you have a projected date for all youth to be in stand-alone youth detention centres, separate and apart from adults?

Mr. Young: I am not in a position to provide that information. I can undertake to provide it to you. In Ontario, we have a Minister of Corrections in charge of that. I do not have that information for you.

Senator Pearson: Ontario is peculiar in that there are two jurisdictions for young offenders; the 12-year-olds to 15-year-olds under the Ministry of Community Services, and the 16-year-olds and 17-year-olds under the Ministry of Correctional Services.

Do you think that youth between 12 years and 18 years of age are being given equitable service because of this division and are standards of care and programming equivalent for both groups?

Mr. Young: There is some overlap in terms of standards of care. Different age groups are treated differently. I am not here to advocate that all youth are to be treated the same, or as adults and incarcerated in the same institutions in every instance. Where a young person receives an adult sentence, the sentence regardless of its tenure, would not be served with adult prisoners.

commet une première infraction, quand il s'agit d'un enfant de 12 ans qui se fait prendre pour vol à l'étalage, je ne veux pas que cet enfant soit amené devant un juge ni qu'il soit mis en prison, pas du tout. Sauf votre respect, je sais que j'ai exprimé avec force un point de vue qui peut être différent de celui d'autres témoins, mais n'allez pas croire que c'est là ce que je veux.

Je vous demande de reconnaître qu'il y a une différence entre un enfant de 12 ans qui commet un vol à l'étalage et un adolescent de 17 ans qui est accusé pour la troisième fois d'agression sexuelle. Aux termes de la Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, si elle est adoptée telle qu'elle nous est présentée par la Chambre des communes, il serait très difficile pour le procureur d'obtenir que cet adolescent de 17 ans subisse son procès devant un tribunal pour adultes et reçoive une peine d'adulte. Il faudrait être prophétique à bien des égards. C'est une loi lourde et coûteuse qui ne sert pas l'intérêt du public.

Nous croyons en la déjudiciarisation et aux mesures de rechange quand les circonstances s'y prêtent. Nous le faisons et nous y croyons à bien des égards. Nous ne croyons pas que ce soit applicable dans d'autres cas.

Le sénateur Fraser: De combien avez-vous augmenté votre budget pour les mesures de rechange?

M. Young: Nous avons triplé le nombre d'endroits dans la province et il y a eu une augmentation équivalente du budget.

Le sénateur Pearson: Mes questions portent sur la situation des mesures de rechange en Ontario. Il y a eu un effort considérable pour transférer dans des centres de détention les adolescents qui sont incarcérés dans des unités annexées aux établissements pour adultes. Pouvez-vous nous dire à quelle date vous prévoyez que tous les adolescents seront détenus dans des centres de détention pour adolescents, séparément des adultes?

M. Young: Je ne suis pas en mesure de fournir ce renseignement. Je peux m'engager à vous l'obtenir. En Ontario, nous avons un ministre des Services correctionnels qui s'occupe de cela. Je ne peux pas vous donner ce renseignement.

Le sénateur Pearson: L'Ontario se trouve dans une situation particulière parce que deux ministères s'occupent des jeunes contrevenants; les jeunes contrevenants âgés de 12 à 15 ans relèvent du ministère des Services sociaux et communautaires et les jeunes de 16 et 17 ans relèvent du ministère des Services correctionnels.

Croyez-vous que les jeunes de 12 à 18 ans reçoivent des services équitables en dépit de cette répartition des responsabilités? Jugez-vous que les degrés de diligence et les programmes sont équivalents pour les deux groupes?

M. Young: Il existe certains chevauchements au niveau du degré de diligence. Certains groupes d'âge sont traités de façon différente. Je ne propose pas que tous les jeunes soient traités de la même façon, ou traités comme des adultes et incarcérés dans les mêmes institutions dans tous les cas. Lorsqu'un jeune reçoit une peine applicable aux adultes, peu importe la nature de cette peine, il ne sera pas incarcéré avec des adultes.

They are well served by our system. It is in tune with particular needs and is set up in a very fundamental way to address those different needs.

I would ask you not to take my approach as being one that lumps all young people and young offenders into the same grouping. I do think that the system has to respect difference in terms of age, repeat number of offences and the severity of the offences. I think that our system does that.

Senator Pearson: In view of the shortness of your time, I pass to the next questioner.

Senator Beaudoin: Do you believe in alternative measures for a violent crime?

Mr. Young: I do not think that it is appropriate to divert someone who has committed a violent crime. No, they should appear in front of a judge. It is not appropriate for those individuals to be diverted from the judicial system.

Senator Beaudoin: I will ask the question differently. You say that you are in favour of alternative measures, but I have the impression that as soon as you are dealing with a different type of crime that you are no longer in favour of alternative measures.

Mr. Young: What you have said correctly characterizes how I feel about the issue.

Senator Andreychuk: You have said that you have a different philosophy when it comes to how violent offences should be treated as opposed to other offences. You seem to have made a distinction with age. Where does your philosophy come from that you believe that violent and repeat offenders in this age group, before they are full adults, should go before a judge? What is the philosophical base for that?

Mr. Young: There are a number of factors that must be considered in order to best determine how to deal with criminals, including young offenders. It is most appropriate to consider a number of things, including holding the young offender accountable and sending messages to other young offenders: in other words deterrence. That is my opinion and the opinion of my province, and of almost every one of the hundreds of people who have come forward, to make presentations to the Crime Control Commission. It is our submission that those are legitimate factors that should be considered when reaching a decision as to how to sentence individuals.

Senator Andreychuk: I do know that there is one school of thought that says that if we are trying look at the maturation of a young person and make him be able to cope with the world he will face, we should start teaching him some of the lessons of what an adult system would be and what adult accountability would be in the youth courts, we will not be serving them well when they become adults. Is that what you are trying to say?

Ils reçoivent de bons services de notre système qui est conçu pour répondre à leurs besoins particuliers.

Je ne voudrais pas que vous pensiez que je propose que tous les jeunes et tous les jeunes contrevenants soient traités de la même façon. Je crois que le système doit tenir compte des différences en ce qui a trait à l'âge, du récidivisme et de la gravité des infractions. Je crois que notre système tient compte de ces facteurs.

Le sénateur Pearson: Puisque nous n'avons pas beaucoup de temps, je laisserai la parole à mon collègue.

Le sénateur Beaudoin: Croyez-vous que l'on devrait avoir recours à la déjudiciarisation dans les cas d'infractions avec violence?

M. Young: Je ne crois pas qu'il soit approprié d'avoir recours à la déjudiciarisation dans les cas d'infractions avec violence. Je crois que ces contrevenants devraient être traduits en justice. Je ne crois pas qu'on devrait avoir recours aux procédures de déjudiciarisation dans ces circonstances.

Le sénateur Beaudoin: Permettez-moi de poser la question d'une autre façon. Vous dites que vous êtes pour la déjudiciarisation, mais j'ai l'impression que dès qu'il s'agit d'un type d'infraction différent, vous n'appuyez plus ce genre de mesures.

M. Young: Oui c'est ce que je pense.

Le sénateur Andreychuk: Vous avez dit que vous aviez une attitude tout à fait différente quant à la façon de traiter ceux qui sont accusés d'infractions avec violence. Vous semblez également faire une distinction selon l'âge du contrevenant. Qu'est-ce qui vous amène à croire que les contrevenants de cet âge qui ont commis des infractions avec violence ou qui sont récidivistes, devraient être traduits en justice avant même d'être adultes? Pourquoi êtes-vous de cet avis?

M. Young: Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte quand vient le temps de déterminer la meilleure façon de composer avec des criminels, y compris les jeunes contrevenants. Il faut songer à certaines choses comme le fait qu'il faut tenir le jeune contrevenant responsable de ses actes et communiquer des messages aux autres contrevenants. En d'autres termes, la dissuasion. C'est mon opinion, celle de ma province, et celle de pratiquement tous ceux, des centaines de gens, qui sont venus s'adresser à la commission de lutte contre le crime. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là de facteurs légitimes qui devraient entrer en ligne de compte lorsque l'on décide de la peine à imposer à des contrevenants.

Le sénateur Andreychuk: Je sais que certains pensent que pour qu'un jeune acquiert la maturité voulue et qu'il soit capable de se tirer d'affaire, nous devrions lui montrer, quand il est en contact avec le tribunal pour la jeunesse, ce que serait le système pour adultes et quelle serait la responsabilité des adultes; de cette façon il serait à quoi s'attendre. Est-ce que vous êtes du même avis?

Mr. Young: You have properly reviewed my approach. Let me say it in my own words, if I may.

It is important to send a message to the individual involved. It is important to send a message of deterrence to society and others who may be contemplating that sort of aberrant behaviour.

Let us not forget victims, it is important to ensure that victims feel there is accountability; that there is some justice in the system. It should not be the only factor. I am not here to say that, but I do not want to forget about victims.

Collectively governments of all political stripes for a long period of time did forget about the victim. The pendulum is swinging. That is why I am here with hope and optimism.

It is essential that we not forget there are others, some here last night, whose lives are altered forever more. Their view cannot be the only view, but it cannot be forgotten either.

If you are asking me how to treat individuals involved in violent crimes, individuals who continue to offend and reoffend, yes, I think the factors I have reviewed are the most appropriate to consider.

Senator Andreychuk: Do you think that there are sufficient resources in your social services system? Are they dealing with the potential difficulties that young people find themselves in, which then puts them on the road to crime? Have you paid any attention therefore to the preventive, rehabilitation aspects? Are you satisfied that your province is doing that?

Mr. Young: Our spending in those categories increases each and every year. I know that my colleague, Minister Baird, has programs that he and I have come forward with over the past short while.

The answer is yes; there are sufficient resources available. That must continue to be the case.

I come back to what I said before. It comes as somewhat of a surprise to the honourable senators that we in Ontario have increased the number of youth justice committees so drastically in the last while. It is not a black and white situation. There must be continued emphasis and resources available.

Senator Andreychuk: When the Young Offenders Act came in, one of the stumbling blocks to implementation was that some provinces had the age of majority at 16 years of age and others had 18 years of age as the age of majority. That had been the traditional difference in the Juvenile Delinquent Act. I know Ontario was at 16 years of age as well as Saskatchewan.

In Saskatchewan, the philosophy at that time was to say that we would treat all people under the age of majority as young offenders and not make a distinction. There was a mad scramble to get custody facilities, which to that point had not been differentiated from social services facilities. To get custodial facilities in the juvenile system took all the implementation

M. Young: Vous avez bien interprété ma façon de voir les choses. Permettez-moi de l'exprimer dans mes propres mots.

Il importe de communiquer un message aux personnes touchées. Il faut communiquer un message de dissuasion à la société et à ceux qui envisagent peut-être de se comporter d'une façon inacceptable.

Il ne faut pas oublier les victimes, et il faut que ces dernières voient que les contrevenants ont dû répondre de leurs gestes, qu'il existe une certaine justice. Cela ne devrait pas être le seul facteur qui entre en ligne de compte; ce n'est pas ce que je dis, mais je ne veux pas que l'on oublie les victimes.

Pendant longtemps, les gouvernements de toutes les allégeances politiques ont oublié la victime. C'est le retour du pendule et c'est pourquoi je suis venu ici plein d'espoir et d'optimisme.

Il faut absolument se rappeler qu'il y a d'autres personnes, certaines étaient ici hier soir, dont la vie a changé à tout jamais. Leur opinion ne peut pas être la seule qui entre en ligne de compte, mais on ne saurait l'ignorer.

Si vous me demandez comment l'on devrait traiter ceux qui commettent des infractions avec violence, ceux qui récidivent constamment, je réponds que les facteurs que je viens de décrire sont ceux qui devraient s'appliquer.

Le sénateur Andreychuk: Croyez-vous que votre système de services sociaux dispose des ressources suffisantes? Ce système peut-il se pencher sur les problèmes que vivent les jeunes et qui les poussent à une vie de crime? Vous êtes-vous penché sur la prévention et la réadaptation? Êtes-vous satisfait des efforts de votre province dans ce dossier?

M. Young: Nos dépenses dans ce secteur augmentent chaque année. Je sais que mon collègue, le ministre Baird, a des programmes que nous avons tous deux proposés récemment.

Ma réponse est donc affirmative, nous avons suffisamment de ressources. Cela ne devra pas changer.

J'aimerais en revenir à ce que j'ai dit un peu plus tôt. Les sénateurs sont étonnés d'apprendre qu'en Ontario nous avons augmenté de façon spectaculaire récemment le nombre de comités de justice pour la jeunesse. C'est une zone grise. Nous devons continuer à nous pencher sur le dossier et y affecter les ressources nécessaires.

Le sénateur Andreychuk: Un des obstacles à la mise en oeuvre de la Loi sur les jeunes contrevenants était que certaines provinces jugeaient que 16 ans était l'âge de la majorité alors que dans d'autres on avait fixé cet âge à 18 ans. C'était la différence traditionnelle dans la Loi sur les jeunes délinquants. Je sais que l'Ontario tout comme la Saskatchewan avait établi l'âge de la majorité à 16 ans.

À l'époque en Saskatchewan on s'est dit que l'on traiterait tous ceux qui n'avaient pas atteint l'âge de la majorité comme des jeunes contrevenants et qu'on ne ferait aucune distinction. On s'est alors empressé de désigner des centres de placement sous garde car à l'époque on ne faisait pas la différence entre ces centres et les centres de services sociaux. Il a fallu affecter des

resources and more. We never caught up to getting full implementation. That has been a problem with the act.

In Ontario you chose to continue 16 years of age as a demarcation and found that it was easier, as I recall, at that time to convert adult facilities to portions being youth facilities for 16 year olds and 18 year olds.

Do you think that colours why you look at 16 year olds and 17 year olds slightly differently than you do those under the age of 16 years?

Mr. Young: I do not think that is the reason for it. It may be another indication of our philosophical approach to it. I do not think that it is necessarily the root cause of it, but you make an interesting point.

Senator Andreychuk: The minister has said federally that the agreements have been signed, and that nine provinces are in favour of the legislation. You are proposing 100 amendments. Should the bill be passed could you implement it in Ontario?

Mr. Young: Thank you for the question. It is my job to uphold the law and apply the law. I will do so to the best of my ability, but I am aware of the fact that most if not all attorneys general across this country have expressed serious concerns about whether they will have the resources, and to speak frankly, the dollars available to do so.

We will do the best that we can but I have some real doubts. I know that members of committee have referred to Ontario as a have as opposed to a have-not province, but we too have financial pressures.

Adding this pressure at this time for what is an inappropriate purpose will be extremely difficult. That is the best answer I can give.

Senator Grafstein: I am interested in your views about the attitude of the public in Ontario. We just had very compelling evidence from the John Howard Society and the Elizabeth Fry Society who do not agree with you. They have a diametrically opposed view in terms of philosophical approach and statutory standpoint.

Mr. Young: I am respectful of that. I have given you the results of the Angus Reid Poll. When it comes to talking about youth justice in my riding all I hear are dissatisfied voices.

Senator Grafstein: We have heard that there is little connection between perception and reality, and we are here to deal with reality. Let me give you the basics of that reality. In the media and in the public's mind there is what I call "spike attitudes" or "wedge attitudes" about youth crime. However, when I look at the statistics, and here again we might agree or disagree, from the reams of statisticians including the Criminal Centre, I gather that youth crime is down over the last 10 years.

ressources supplémentaires simplement pour constituer ces centres de garde pour le système juvénile. Nous n'avons jamais suffisamment pu le faire pour assurer la pleine mise en oeuvre de la loi. Ça c'était un problème.

En Ontario vous avez décidé de continuer à établir l'âge de la majorité à 16 ans et vous avez jugé, si je me souviens bien, qu'il était plus simple de transformer des locaux des centres de détention pour adultes en locaux de placement sous garde pour les jeunes de 16 à 18 ans.

Pensez-vous que cela explique, en partie, pourquoi vous voyez les jeunes de 16 et 17 ans sous un angle légèrement différent des jeunes de moins de 16 ans?

M. Young: Je ne crois pas. C'est peut-être simplement parce que nous abordons le problème d'une façon différente. Je ne pense pas que l'établissement des deux catégories explique cela, mais votre commentaire est intéressant.

Le sénateur Andreychuk: La ministre a dit que des ententes avaient été signées et que neuf provinces appuyaient cette mesure législative. Vous proposez 100 modifications. Si le projet de loi était adopté, pourriez-vous le mettre en application en Ontario?

M. Young: Je vous remercie de cette question. C'est moi qui dois assurer que l'on applique et que l'on respecte la loi. Je ferai ce que je peux, mais je sais que la majorité des procureurs généraux du Canada, sinon tous les procureurs généraux, ont exprimé des réserves et se demandent s'ils disposeront des ressources, et pour être honnête, de l'argent nécessaire pour appliquer ces mesures.

Nous ferons de notre mieux mais nous avons des doutes. Je sais que des membres du comité ont dit que l'Ontario était une province nantie, mais nous avons quand même des contraintes financières.

Accroître la pression sur nos ressources financières pour l'application de mesures malvenues est particulièrement difficile. C'est la meilleure réponse que je puisse vous donner.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais que vous m'en disiez un peu plus long sur l'attitude du public en Ontario. Nous venons d'entendre un témoignage fort convaincant de représentants de la Société John Howard et de la Société Elizabeth Fry qui ne sont pas du même avis que vous. Ils ont en fait une opinion diamétralement opposée à la vôtre quant à l'approche philosophique et juridique.

M. Young: Je respecte leur opinion. Je vous ai fait part des résultats du sondage Angus Reid. Quand on parle de la justice pour les jeunes dans ma circonscription, je constate que tout le monde est mécontent.

Le sénateur Grafstein: On nous a dit qu'il y a peu de liens entre la perception et la réalité, et nous devons ici composer avec la réalité. Permettez-moi de vous parler de cette réalité. On retrouve chez les médias et le public ce que j'appellerais des attitudes «de pic» ou «de réaction» en ce qui a trait à la criminalité des jeunes. Cependant, lorsque j'étudie les statistiques, et encore une fois nous ne serons peut-être pas du même avis, fournies par divers statisticiens y compris ceux qui travaillent au Centre sur les

There are some slight spikes in some violent crimes, but overall, those spikes are lower. If we take it to the year 2000, we essentially have downward trends. The clear and present danger appears to be more a perception of the public media, stirred up by the media and others, as opposed to a reality.

Mr. Young: First, we can probably agree that you and I could debate statistics for a considerable period of time and not agree. I have given you some statistics that I find most alarming about an increase in youth crime. I would take exception, and I say that respectfully. Mr. Wamback appeared before you last night and he is living the reality. Ms de Villiers, who was also here last night, is living the reality. It is not a perception. The children have been taken or harmed in a way that effects their lives each and every day, and they are dissatisfied with the system.

Senator Grafstein: We are not quarrelling about horrible cases, yet on the other hand, we have horrible cases in respect of the fact that we have amongst the highest incarceration statistics in the world. You would go even further and increase incarceration on a mandatory basis, and then we would end up in a situation where everyone agrees that incarceration does not reduce recidivism but rather it increases recidivism. We are on the horns of a dilemma here.

Mr. Young: I appreciate that is your position.

Senator Grafstein: It is not my position; it is the evidence.

Let me get to two other matters. I am not sure if you have amended clause 61. I do not have an exact amendment dealing with that. We have heard about a case that provides strong evidence that clause 61 is unconstitutional. That clause allows the Governor General in Council of each province to decide whether or not he or she wishes to, for presumptive crimes, reduce the age from 16 years to 14 years. A consequence of that, according to strong evidence before us, is that it is unconstitutional, because it might be *ultra vires* delegation; because of the Charter; and because of what my colleagues told us in respect of being in breach of the UN Charter for the Treatment of Children. What is your legal view about that?

Mr. Young: As Attorney General, I am reluctant to comment on a case before the court. I understand the Province of Quebec has brought forward a challenge.

Senator Grafstein: They have an attorney general on the case of delegation of powers.

Mr. Young: I will tell you this. We are looking at the legislation with a view to questioning the constitutionality of it. By coming forward with our amendments, we are suggesting that, if you will go in that direction, this is a better approach,

affaires criminelles, je constate qu'au cours des 10 dernières années la criminalité a baissé chez les jeunes.

Il y a eu quelques légères augmentations par exemple dans la catégorie des infractions avec violence, mais dans l'ensemble, même ces augmentations sont plus faibles. Ainsi tout semble indiquer que la criminalité chez les jeunes, jusqu'à l'an 2000, est à la baisse. Le danger réel semble plutôt être celui qui est posé par la perception du public et des médias, encouragée par les médias et d'autres intervenants, une perception qui est bien différente de la réalité.

M. Young: Je crois qu'on peut d'abord convenir que l'on pourrait discuter vous et moi pendant bien longtemps de statistiques sans être d'accord. Permettez-moi de vous faire part de certaines des statistiques qui m'inquiètent le plus en ce qui a trait à l'augmentation de la criminalité chez les jeunes. Voilà pourquoi je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous. M. Wamback a comparu devant vous hier soir et il est un exemple de ce qu'est la réalité. Mme de Villiers était également des vôtres hier soir, elle aussi est un exemple de cette réalité. Il ne s'agit pas là de perception. Leurs enfants ont été enlevés ou blessés d'une façon qui touche leurs vies à tout jamais, tous les jours, et ils ne sont pas satisfaits du système.

Le sénateur Grafstein: Nous reconnaissons qu'il y a eu des actes horribles, pourtant, il est également effarant de constater que le Canada a un des taux d'incarcération les plus élevés au monde. Vous iriez encore plus loin et vous augmentiez l'incarcération obligatoire, alors que vous le savez tout le monde convient que l'incarcération ne réduit aucunement le récidivisme mais l'augmente plutôt. Nous sommes confrontés à un dilemme.

M. Young: Je comprends votre position.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas ma position, mais bien les faits.

Permettez-moi de passer à deux autres choses. Je ne sais pas si vous avez proposé des modifications à l'article 61. Je ne vois pas d'amendement à ce sujet. D'aucuns nous ont dit de façon fort convaincante que l'article 61 est anticonstitutionnel. Cette disposition autorise le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province à fixer, par décret, l'âge à 14 ans plutôt qu'à 16 ans pour les infractions désignées. D'après ce qu'on nous a dit, et c'est fort convaincant, cette disposition serait inconstitutionnelle parce qu'il pourrait s'agir là d'une délégation *ultra vires*; cela est donc contraire à la Charte et, compte tenu de ce que nous ont dit nos collègues, cela irait également à l'encontre des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Qu'en pensez-vous?

M. Young: À titre de procureur général, j'hésite à faire des commentaires sur une question dont les tribunaux ont été saisis. Je sais que la province de Québec a contesté cette disposition.

Le sénateur Grafstein: Leur procureur général a contesté la délégation de pouvoir.

M. Young: Je peux vous dire que nous nous penchons sur cette mesure législative afin de déterminer si nous pouvons en contester la constitutionnalité. En proposant des modifications nous communiquons un message bien clair: si vous décidez de

practically. I am not opining one way or other about the constitutionality of it today, sir.

Senator Grafstein: We have the attorney general from Saskatchewan telling us that, on the contrary, by reducing the age from 16 years to 14 years, the federal government may be treading on provincial power dealing with youth. We have the mirror image of the same issue, provincialized.

Mr. Young: I am familiar with Mr. Axworthy's position. It is a position that is worthy of some consideration, but I am reluctant to offer an opinion at this point.

Senator Joyal: I was surprised to find that your responsibility covers the native issues.

Mr. Young: Yes, sir.

Senator Joyal: You have sent the amendments to our chair, which, unfortunately, I have not had the opportunity to review. Are there any amendments regarding natives?

Mr. Young: As I said to the chair at the commencement, there are many aspects of legislation that we do not want to see changed in the proposed legislation. Many of those, in fact, relate to native communities. By and large, I like the approach. There are some small differences that are enunciated, but for the most part, we believe in the type of community approach that has been brought forward.

Senator Joyal: However, there are no specific amendments that mention the reality of the Aboriginal community in Ontario. I do not have the text of the amendments, so I cannot refer to that. We have been informed by Aboriginal groups across Canada, and lawyers especially who have been involved in the *Gladju* case in Ontario, that they are very concerned that section 17 of the Criminal Code, which is the substance of the *Gladju* judgment from the Supreme Court of Canada, be part of the bill because it reflects the native reality in Canada.

Mr. Young: There are no specific changes that we have suggested, that would all alter that. The only tangential change would be where we talk about conferencing being used on a slightly more limited basis. One could argue that that relates to it. By and large, we agree with the approach.

Senator Joyal: My second question deals with the constitutionality of the bill. We have heard from a number of attorneys general, and we are aware of the reference made in the Court of Appeal of Quebec. I understand that your decision is not made on the basis of the participation or the involvement that the U.S. Attorney General will take on the issue of the constitutionality of the bill.

Mr. Young: That is correct.

Senator Joyal: Do you have any pronouncement on the fact that this bill is mentioned in the reference to the Quebec Court of Appeal that it might be in breach of the international covenants, which you, as a province, have endorsed?

poursuivre dans la même voie, voici une meilleure façon pratique de procéder. Je ne veux pas me prononcer aujourd'hui, monsieur, quant à la constitutionnalité de cette mesure.

Le sénateur Grafstein: Le procureur général de la Saskatchewan nous a dit que tout au contraire en faisant passer l'âge de 16 à 14 ans, le gouvernement pourrait empiéter sur la responsabilité des provinces à l'égard des jeunes. Le même problème se reflète à l'échelle des provinces.

M. Young: Je connais la position de M. Axworthy. Elle mérite d'être étudiée, mais je ne suis pas vraiment prêt à vous donner une opinion maintenant.

Le sénateur Joyal: J'ai été surpris d'apprendre que vous êtes également responsable des affaires touchant les Autochtones.

M. Young: C'est exact.

Le sénateur Joyal: Vous avez fait parvenir les amendements à notre présidente, mais malheureusement je n'ai pas eu l'occasion de les lire. Est-ce que certains de ces amendements touchent les Autochtones?

M. Young: Comme je l'ai dit à la présidente au début de la réunion, il y a de nombreuses dispositions dans cette mesure législative que nous ne voulons pas modifier. Nombre d'entre elles touchent les communautés autochtones. Dans l'ensemble, j'aime la façon de procéder proposée dans cette mesure législative. Il y a des petites choses qu'on voudrait modifier légèrement, mais dans l'ensemble nous appuyons cette approche communautaire.

Le sénateur Joyal: Cependant, aucun amendement précis ne touche la réalité des communautés autochtones en Ontario. Je n'ai pas le texte des amendements et je ne peux donc pas en parler. Des groupes autochtones de toutes les régions du pays, et tout particulièrement des avocats qui ont participé à l'affaire *Gladju* en Ontario, nous ont dit qu'ils veulent absolument que l'article 17 du Code criminel, se sur quoi repose en fait l'arrêt *Gladju* de la Cour suprême du Canada, fasse partie du projet de loi parce qu'il reflète vraiment la réalité autochtone au Canada.

M. Young: Aucun des amendements que nous avons proposés ne changerait cela. Nous proposons simplement que l'on fasse appel au groupe de consultation un peu moins souvent. D'aucuns pourraient dire que c'est lié à cette affaire. Mais dans l'ensemble, nous appuyons la façon de faire les choses proposée dans cette mesure législative.

Le sénateur Joyal: Ma deuxième question porte sur le caractère constitutionnel du projet de loi. Nous avons entendu un certain nombre de procureurs généraux et nous savons que la Cour d'appel du Québec a été saisie de cette affaire. Si j'ai bien compris, votre décision n'a rien à voir avec la participation du procureur général quant à la constitutionnalité de ce projet de loi.

M. Young: C'est exact.

Le sénateur Joyal: Que pensez-vous du fait que l'on a mentionné devant la Cour d'appel du Québec que ce projet de loi pourrait en fait enfreindre les dispositions de conventions internationales que votre province a entérinées?

Mr. Young: We are considering that argument and we are reviewing the legislation with that in mind. I can say that, in the not-too-distant future, we will provide our opinion to you and to others.

The Chairman: Senator Joyal, I have the amendments in front of me. The proposed amendment would be specifically to clause 3(1)(c), which would literally remove the parts that mention Aboriginal youth.

Senator Moore: Minister, what percent of the youth offender population in Ontario are Aboriginal youth?

Mr. Young: I do not have that statistic. I could get it for you.

Senator Moore: We have heard some very alarming numbers concerning Aboriginal youth in Saskatchewan and Manitoba. Those provinces are attempting to rely more on the traditional native system of justice to help to deal with these youth. Has Ontario implemented any sort of traditional native system of justice to deal with Aboriginal young offenders?

Mr. Young: We do accept that a community approach is appropriate in many instances, senator, although as our amendments have indicated we do think that in certain instances diversion or community approaches should be abandoned, especially when you are dealing with repeat, serious violent offenders.

Senator Moore: Are you saying that you treat all youth the same?

Mr. Young: Regardless of whether they are in an Aboriginal community or not?

Senator Moore: Yes.

Mr. Young: We have in the past had some successes across the province in native communities where there have been some community solutions. Some of the youth justice committees operate somewhat differently, but are similar in other respects.

Senator Cools: I have a couple of questions. I am very well acquainted with the problems of serious violent offenders. I know how difficult it can be.

There is no doubt that there have been significant increases in youth crime in the last several years. I have had enough conversations over the years with the chiefs of police who tell me the number of crimes that are not being prosecuted any more.

When you talk about the increases in crime rates among females, quite often what you are measuring now is the increase in prosecutions. I was a youth worker many years ago, and when children of both sexes got into trouble the boys would be arrested, charged and prosecuted whereas the girls would be sent home. That is not the case any longer. Now, girls are being arrested, charged and prosecuted also.

M. Young: Nous nous penchons sur cet argument et nous passons en revue la mesure législative dans cette optique. Je peux simplement vous dire que sous peu nous ferons connaître notre opinion à vous comme à d'autres.

La présidente: Sénateur Joyal, j'ai ici les amendements. L'amendement proposé vise l'alinéa 3(1)c) et ferait disparaître toute mention des adolescents autochtones.

Le sénateur Moore: Monsieur le ministre, quel pourcentage des jeunes contrevenants en Ontario sont des jeunes Autochtones?

M. Young: Je n'ai pas ces données. Je pourrais cependant les obtenir.

Le sénateur Moore: Nous avons entendu des chiffres fort alarmants sur les jeunes Autochtones en Saskatchewan et au Manitoba. Ces provinces essaient de faire appel à un système de justice autochtone plus traditionnel pour essayer de composer avec ces jeunes. L'Ontario a-t-il mis sur pied un système de justice autochtone traditionnel semblable pour traiter des jeunes contrevenants autochtones?

M. Young: Nous reconnaissons qu'une approche communautaire est appropriée dans bien des cas, monsieur le sénateur, quoique comme l'indique nos amendements nous croyons que dans certaines circonstances la déjudiciarisation ou les approches communautaires devraient être abandonnées, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de récidivistes ou de contrevenants qui ont commis des infractions avec violence.

Le sénateur Moore: Dites-vous que vous traitez tous les jeunes de la même façon?

M. Young: Qu'ils soient Autochtones ou pas?

Le sénateur Moore: Oui.

M. Young: Par le passé nous avons connu certains succès lorsque nous avons trouvé des solutions communautaires dans des collectivités autochtones. Certains des comités de justice pour la jeunesse fonctionnent de façon quelque peu différente, mais sont pareils à d'autres égards.

Le sénateur Cools: J'aimerais poser quelques questions. Je connais très bien les problèmes que présentent les contrevenants coupables d'infractions avec violence. Je sais à quel point les choses peuvent être difficiles.

Il est évident qu'il y a eu une augmentation marquée de la criminalité chez les jeunes au cours des dernières années. J'ai suffisamment discuté de la question au fil des ans avec les chefs de police qui me disent qu'un nombre d'infractions ne font plus maintenant l'objet de poursuites.

Lorsque vous parlez de l'augmentation du taux de criminalité chez les femmes, très souvent vous indiquez là l'augmentation du nombre de poursuites. Je travaillais auprès des enfants il y a plusieurs années, et lorsque des enfants, des garçons et des filles, avaient des démêlés avec la justice, on arrêtait les garçons et on intentait des poursuites contre eux alors qu'on renvoyait des filles à la maison. Cela n'est plus la situation maintenant et les filles sont arrêtées et sont également poursuivies.

I am sure you know how I think about the equality between men and women. I do not subscribe to this notion that women are more virtuous. I believe that sin and evil afflict both genders.

Senator Grafstein: I am here to protect my mother's interests. She is 101 years old.

Senator Cools: That is what most men have been doing all their lives. Down to the coalmines.

We know this bill pretty well. I think the bill is flawed; there is no doubt about it. It is an insufficient response to the problems out there. I think I know where you stand. You are my provincial attorney general.

I had one meeting with Mr. Flaherty, your predecessor, on the related phenomenon of fatherlessness. For those of us who have been in the field for many years, we know that the greatest indicator of crime, social deviance and anti-social behaviour is family structure. It is emerging in the literature across the United States of America that the relationship between family structure, family configuration, and crime — for example, mother-led poor homes — is so strong that it is overcoming the relationship between race and crime and between low income and crime. That conclusion is showing up time and time again in the literature. I am not a social engineer, but I could go on forever.

We have many problems created by government through flawed divorce legislation and flawed social welfare legislation. Much of this has the effect of shutting men out of children's lives. It is shutting good legitimate fathers out of children's lives with the consequence that children are growing up in need of guidance and care.

All of your initiatives to reduce youth crime have not been that effective. What are you doing to promote the relationship between children and their fathers?

Mr. Young: We have watched with interest the federal government's review of this matter. This issue came up at the federal-provincial-territorial conference that we started in September before the great tragedy occurred in New York. We adjourned as a result. I spoke to Minister McLellan about that issue. Although you would not know it from my comments today, I do respect that it is a federal matter. They are involved in a difficult process, but I have made some suggestions to the minister as to how I think she might proceed. We watch with interest to see what will happen from the federal government.

Senator Cools: You are awaiting a federal lead? If I could persuade the Minister of Justice to aggressively support families, you would follow?

Mr. Young: If you phrase it in that way, how could any one be against the support of families?

Je suis convaincue que vous savez ce que je pense de l'égalité entre les sexes. Je ne suis pas de ceux qui pensent que les femmes sont pleines de vertus. Je crois que le péché et le mal touchent les deux sexes de la même façon.

Le sénateur Grafstein: Je suis ici pour protéger les intérêts de ma mère. Elle a 101 ans.

Le sénateur Cools: C'est ce que la majorité des hommes ont fait toutes leurs vies. N'oublions qu'ils sont allés dans les mines de charbon.

Je connais assez bien le projet de loi. Je crois qu'il comporte certaines lacunes, on ne peut le nier. Il ne répond pas vraiment aux problèmes qui existent. Je connais votre position, vous êtes après tout mon procureur général provincial.

J'ai rencontré M. Flaherty, votre prédécesseur, pour discuter d'une question connexe, soit les orphelins de père. Ceux d'entre nous qui travaillent dans le domaine depuis plusieurs années savent que l'un des meilleurs indicateurs de criminalité, de comportement social inacceptable et de comportement antisocial est la structure familiale. Les études faites aux États-Unis démontrent que le lien entre la structure familiale, et la configuration familiale et le crime — par exemple les familles pauvres dont le chef est la mère — est si fort qu'il est même plus important que le lien entre la race et la criminalité et entre le faible revenu et la criminalité. C'est la conclusion à laquelle en viennent les auteurs de rapports de nos jours. Je suis ingénieure sociale et je pourrais en parler toute la journée.

Nombre de problèmes ont été créés par le gouvernement qui a adopté des lois sur le divorce et des lois sur le bien-être social criblées de lacunes. Ces mesures législatives écartent les hommes de la vie des enfants. Ces mesures écartent de bons pères légitimes de la vie de leurs enfants, et ces enfants ont besoin quand ils grandissent de soins et d'orientation.

Toutes vos initiatives qui visent à réduire le taux de criminalité chez les jeunes n'ont pas été très efficaces. Que faites-vous pour favoriser les liens entre les enfants et leurs pères?

M. Young: Nous avons suivi avec intérêt l'étude effectuée sur ce sujet par le gouvernement fédéral. Cette question a été soulevée lors de la conférence fédérale-provinciale-territoriale que nous avons entamée en septembre avant les événements tragiques de New York. Nous avons évidemment dû ajourner nos travaux. J'ai parlé à la ministre Mme McLellan de la question. Vous ne pourriez le deviner d'après les commentaires que j'ai faits aujourd'hui, mais je reconnais qu'il s'agit là d'une question qui relève du gouvernement fédéral. Nous participons à un processus difficile, mais j'ai formulé certaines suggestions à la ministre quant à la façon dont elle pourrait procéder. Nous suivrons avec intérêt ce dossier pour voir ce que fera le gouvernement fédéral.

Le sénateur Cools: Vous attendez que le gouvernement fédéral prenne l'initiative? Si je pouvais convaincre la ministre de la Justice d'appuyer sans équivoque les familles, lui emboîteriez-vous le pas?

M. Young: Quand vous dites les choses de cette façon, qui pourrait s'apposer à ce qu'on accorde un appui particulier aux familles?

Senator Cools: I just regret that the minister has to go. It is not often we get an Ontario minister.

Mr. Young: I am prepared to stay longer if there are more questions. This is quite important. The interview can wait and the flight can wait.

Senator Cools: I have been listening quite attentively, and I am amazed that this overwhelming problem of family breakdown has not been raised. Literature is showing time and time again that it is the breakdown of family structure that has had a key role in contributing to juvenile delinquency and young offenders. We have to start to support these relationships again. I was just trying to see if we could not begin to bring this into the dialogue. Across the United States of America there are huge initiatives trying to bring fathers back to their children.

Mr. Young: I will be introducing a bill into the Legislative Assembly of Ontario that will simplify and expedite a number of matters, including the reciprocal enforcement of judgments in support situations. Manitoba has already done so and the other provinces have committed to doing so, therefore, we are trying to address it at the level that we can. I appreciate you were talking about a broader issue and I understand that that is being addressed, or at least reviewed, by the federal government. I look forward to hearing what they have to say.

By the way, I do not always disagree with the federal government. I have publicly applauded my federal counterpart on a number of occasions over the time I have been in office.

Senator Cools: I would like you to put more pressure on them to be father friendly.

Senator Grafstein: As the senior law officer for the Crown in Ontario, and responsible for prosecutions, you are obviously familiar with the Criminal Code and the historic notion of *mens rea* as amplified by the Supreme Court. I have a concern and I want to know if you share my concern. By reducing the age of criminality from 16 years to 14 years of age, do you not think that under the current notions of *mens rea*, as amplified or restricted by the Charter, that *mens rea* for someone at 16 years of age is entirely different from someone of 14 years?

I will be more specific. According to the cases, if it is a serious violent offence the accused must have particular knowledge of the nature of the crime and the prohibited act. The other question that must be asked of a prosecutor is whether or not the accused is fit to stand trial. In order to determine whether the accused is fit to stand trial one has to judge whether or not that accused — we are talking about a 14-year-old child now — has the ability to control his own defence. To my mind, these present serious problems of a criminal justice system applying to someone who is 14 years of age. Do you agree or do you share any of my concerns about that?

Mr. Young: No, senator, I understand the issue and it is a legitimate issue to consider, but my response would be that I have the utmost confidence in the judiciary to consider whether or not the *mens rea* aspect of these serious crimes exist. There may well be cases where you are right, that some 14-year-olds could not

Le sénateur Cools: Je regrette que le ministre doive partir. Nous n'accueillons pas très souvent des ministres de l'Ontario.

M. Young: Je peux rester plus longtemps s'il y a d'autres questions. C'est une question fort importante. L'entrevue et le vol peuvent attendre.

Le sénateur Cools: J'ai écouté très attentivement ce qu'on disait, et je suis absolument renversée de noter qu'on n'a pas mentionné le problème extraordinaire que présente l'éclatement de la famille. Les documents démontrent sans cesse que c'est l'éclatement de la structure familiale qui explique la délinquance juvénile et les actes des jeunes contrevenants. Nous devons commencer à appuyer à nouveau la famille. Je voulais seulement voir s'il était possible d'intégrer cette question dans le dialogue. Partout aux États-Unis on lance des initiatives visant à reprocher les pères et les enfants.

M. Young: Je déposerai un projet de loi à l'Assemblée législative de l'Ontario qui simplifiera nombre de choses, y compris l'exécution réciproque des ordonnances familiales. Le Manitoba l'a déjà fait et les autres provinces se sont engagées à le faire; nous essayons donc de régler ce problème de cette façon-là. Je sais que vous parlez d'une question plus générale et je sais ce sur quoi le gouvernement fédéral se penche. J'ai hâte de savoir quels seront les résultats de cette étude.

En passant, j'aimerais signaler que je ne suis pas toujours d'accord avec le gouvernement fédéral. J'ai félicité publiquement mon homologue fédérale à plusieurs reprises depuis que j'occupe ce poste.

Le sénateur Cools: J'aimerais que vous exerciez plus de pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il pense plus aux pères.

Le sénateur Grafstein: Puisque vous êtes l'avocat de la Couronne principal de l'Ontario, et êtes responsable des poursuites, vous connaissez évidemment très bien le Code criminel et la notion historique de *mens rea* telle qu'étoffée par la Cour suprême. J'ai une préoccupation et j'aimerais savoir si vous la partagez. En réduisant l'âge de la criminalité de 16 ans à 14 ans, ne croyez-vous pas que conformément à la notion actuelle de *mens rea* telle qu'étoffée ou restreinte par la Charte, cette notion est bien différente selon que le contrevenant a 16 ou 14 ans?

Permettez-moi d'être plus précis. S'il s'agit d'une infraction grave avec violence, le prévenu doit comprendre la nature du crime et de l'acte interdit. Il faut demander au procureur si le prévenu est apte à subir un procès. Afin de déterminer si le prévenu est apte à subir un procès, il faut déterminer si le prévenu — nous parlons d'un jeune de 14 ans — peut contrôler sa propre défense. À mon avis, il est très difficile d'appliquer ces notions à un jeune de 14 ans. Partagez-vous certaines de mes préoccupations?

M. Young: Non, monsieur le sénateur, je comprends le problème et c'est un problème légitime, mais je dois vous répondre que j'ai parfaitement confiance dans le pouvoir judiciaire et je suis convaincu qu'il déterminera si le *mens rea* existe dans ces circonstances. Il se pourrait que vous ayez raison et que dans

develop that intent. However, I say to you there are other cases where they can and do have knowledge of the nature of their crime and have the requisite awareness of the fact that it is a prohibited act. I for one am prepared to allow the judiciary of this country to make that determination and I do not believe that we as legislators should take away their right to do so.

The Chairman: Thank you very much for waiting so patiently on us tonight, and I appreciate the time that you have spent with our committee.

We will meet again tomorrow morning at 10:45. The minister and department officials will appear before the committee.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, November 1, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is now met. We have before us this morning appearing on Bill C-7. We have before us the Minister of Justice, the Honourable Anne McLellan, who is both Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Minister McLellan, we are in your hands.

[*Translation*]

The Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chair, I wish to thank you for this opportunity to appear once again before the committee in the matter of Bill C-7. I have followed your proceedings with a great deal of interest. I congratulate you on the impressive number of witnesses you have managed to hear and on having so candidly debated the complex issues raised by young offenders and the way in which society should attempt to deal with young people within our justice system.

[*English*]

Your hearings have demonstrated that while there are differences of opinion in relation to certain aspects of the bill, the majority of those who appeared before this committee support the bill's main objectives, which include emphasis on rehabilitation and reintegration of youth; fair and proportional accountability that is consistent with the greater dependency of young persons and their reduced level of maturity; providing enhanced procedural protections to youth to ensure that they are treated fairly and that their rights are protected; ensuring timely or early intervention; and reducing the number of young people needlessly brought into the justice system and into custody.

certain cas certains jeunes de 14 ans n'auraient pas cette intention criminelle. Cependant, je suis d'avis qu'il y a d'autres cas où ces jeunes ont cette intention et qu'ils sont parfaitement conscients de la nature de leurs crimes et du fait qu'il s'agit là d'un acte défendu. Je suis parfaitement disposé à laisser le pouvoir judiciaire de ce pays se prononcer sur la question et je ne crois pas que les législateurs devraient priver le pouvoir judiciaire de cette autorité.

La présidente: Je vous remercie infiniment d'avoir été si patient ce soir; je vous suis reconnaissante d'avoir passé ce temps avec nous.

Nous nous rencontrerons à nouveau demain à 10 h 45. La ministre et ses fonctionnaires seront alors des nôtres.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 1^{er} novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, devant lequel a été renvoyé le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est maintenant ouverte. Nous allons entendre ce matin, au sujet du projet de loi C-7, la ministre de la Justice, l'honorable Anne McLellan, qui est à la fois ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

Madame la ministre, nous vous écoutons.

[*Français*]

L'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Madame la présidente, je tiens à vous remercier de m'avoir donné l'occasion de comparaître à nouveau concernant le projet de loi C-7. J'ai suivi vos délibérations avec beaucoup d'intérêt. Je félicite le comité pour avoir entendu un si grand nombre de témoins, et pour avoir sincèrement débattu un sujet aussi complexe que celui de la justice pour les adolescents et de la façon dont la société doit traiter les jeunes dans notre système judiciaire.

[*Traduction*]

Vos audiences ont montré que même s'il existe des divergences d'opinion concernant certaines dispositions du projet de loi, la majorité des témoins qui ont comparu devant votre comité appuient les principaux objectifs du projet de loi, qui met l'accent sur la réhabilitation et la réintégration des adolescents; sur une responsabilité juste et proportionnelle à la faute, conforme à leur plus grand degré de dépendance et à leur niveau de maturité réduit; sur une meilleure protection des adolescents sur le plan de la procédure pour s'assurer qu'ils sont traités de manière équitable et que leurs droits sont protégés; sur une intervention précoce et réalisée en temps utile; enfin, sur la diminution du nombre d'adolescents traduits inutilement en justice et incarcérés.

Bill C-7 reflects the fact that young people lack the maturity of adults and therefore should not be treated as adults. It includes an emphasis on rehabilitation and reintegration and holding young people accountable in a manner that is consistent with their reduced level of maturity.

It requires that interventions with young persons must be fair and proportionate, encourage the repair of harm done, and involve parents and others in the young person's rehabilitation and reintegration. In addition, interventions must respect gender, ethnic, cultural and linguistic differences, and respond to the needs of Aboriginal young persons and of young persons with special requirements.

Witnesses clearly support another of the bill's main objectives: less use of the formal justice system and more diversion and other extrajudicial measures for the vast majority of youth crime. Experience in Canada and other countries has shown that measures outside the court process can provide effective and timely responses to less serious youth crime.

Although the YOA permits the use of alternative measures, over 15 years of experience under the YOA indicates that it does not provide enough legislative direction to encourage their use — particularly with less serious, minor crimes.

The proposed youth justice act is intended to enable the courts to focus on serious youth crime by increasing the use of effective and timely non-court responses to less serious offences. These extrajudicial measures provide meaningful consequences, such as requiring the young person to repair the harm done to the victim.

They also enable early intervention with young people, as well as the opportunity for the broader community to play an important role in developing community-based responses to youth crime. In many cases, extrajudicial measures provide the most meaningful consequences, especially when they involve the victim. In dealing directly with the victim, the young person often best comes to understand the impact of his or her actions, and to accept the responsibility and undertake to repair the harm that he or she has caused.

Witnesses also strongly support a reduction in our overall use of custody in this country. Canada has the highest youth incarceration rate in the western world, and that includes the United States. Young persons in Canada often receive harsher custodial sentences than adults receive for the same type of offence. Almost 80 per cent of custodial sentences are for non-violent offences.

The high rate of youth incarceration of less serious offenders appears indicative of two different sentencing approaches in this country. The first is a "get-tough" philosophy that is based on a misplaced belief that locking up young persons is the best way to

Le projet de loi C-7 part du principe que les adolescents n'ont pas la maturité des adultes et qu'il ne faut donc pas les traiter comme tels. Il privilégie la réhabilitation et la réintégration en tenant les adolescents responsables d'une manière conforme à leur niveau de maturité inférieur.

Il exige que les interventions menées auprès des adolescents soient équitables et proportionnelles à la faute, favorisent la réparation du préjudice causé et impliquent les parents et d'autres intervenants dans la démarche de réhabilitation et de réintégration des adolescents. De plus, il faut que les interventions respectent les différences sexuelles, ethniques, culturelles et linguistiques et tiennent compte de la situation des adolescents autochtones et de ceux qui ont des besoins spéciaux.

Les témoins appuient de toute évidence un autre des grands objectifs du projet de loi: la volonté de moins recourir à la justice officielle et davantage à des mesures de substitution et autres mesures de déjudiciarisation pour la très grande majorité des délits commis par les adolescents. Les expériences effectuées au Canada et dans d'autres pays ont prouvé que les mesures extrajudiciaires permettaient de s'attaquer efficacement et rapidement aux délits les plus véniels des adolescents.

Même si la Loi sur les jeunes contrevenants autorise le recours à des mesures de substitution, 15 années d'expérience de cette loi nous ont démontré que ses dispositions législatives n'étaient pas suffisantes pour promouvoir leur utilisation — notamment pour ce qui est des délits les moins graves.

Le projet de loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents doit permettre aux tribunaux de s'occuper essentiellement des crimes les plus graves commis par les adolescents, en recourant à des mesures de substitution efficaces et rapides pour ce qui est des infractions les moins graves. Ces mesures extrajudiciaires ont des conséquences effectives, telles que le fait, par exemple, d'exiger qu'un adolescent répare le préjudice causé à la victime.

Elles facilitent aussi une intervention précoce auprès des jeunes, de même que la possibilité, pour l'ensemble de la collectivité, de jouer un rôle important en élaborant des réponses de type communautaire face à la criminalité des jeunes. Bien souvent, les mesures extrajudiciaires débouchent sur des conséquences très concrètes, notamment lorsqu'elles font participer la victime. Bien souvent, en traitant directement avec la victime, l'adolescent comprend mieux les conséquences de son action, en accepte la responsabilité et entreprend de réparer le préjudice causé.

Les témoins appuient résolument par ailleurs la diminution globale du recours à l'incarcération dans notre pays. Le Canada a le plus fort taux d'incarcération des adolescents dans le monde occidental, et cela englobe les États-Unis. Les adolescents se voient souvent infliger au Canada des peines d'emprisonnement plus sévères que les adultes pour le même type d'infractions. Près de 80 p. 100 des peines d'emprisonnement infligées correspondent à des infractions non violentes.

Le pourcentage élevé d'adolescents incarcérés au titre des infractions les moins graves semble indiquer qu'il y a deux tendances différentes dans notre pays en matière d'application des peines. La première consiste à être sévère en partant du principe

protect society. The second approach is a paternalistic needs-based “treatment” philosophy that bases the level of intervention on the perceived needs of the young person rather than on the seriousness of the offence. The result can be that young persons are incarcerated to address their child welfare problems, even though the offence itself may be relatively minor. Deprivation of a young person’s liberty in this way — whether it is called custody or educative rehabilitation — is clearly unfair. It is clearly an inappropriate use of the criminal law power.

In contrast to the YOA, the new legislation provides that custody is to be reserved primarily for violent offenders and serious repeat offenders. The youth justice legislation recognizes that non-custodial sentences can often provide more meaningful consequences and be more effective in rehabilitating young persons.

The bill also contains measures for the rehabilitation and reintegration of those who do go into custody. A weakness of the YOA is that a young person can be released from custody with no required supervision and support. The last time I was here, honourable senators, we talked about this at some length.

The bill requires that every period in custody be followed by a period of supervision and support in the community as part of the sentence. The bill’s emphasis on assisting a young person successfully make the transition back to the community is based on the belief that all young people can be reintegrated if they receive the proper support, assistance and opportunities.

As a whole, the proposed youth criminal justice act will ensure a fairer and more effective system, while reducing the number of youth going into the formal justice system, reducing the over reliance on incarceration in this country and — for those who go to custody — increasing reintegration measures for a successful transition and return to the community.

While most witnesses strongly supported these objectives and the corresponding provisions of the bill, I understand that concerns have centred on a number of areas that I would now like to discuss.

The first is the UN Convention on the Rights of the Child. As I stated during my earlier appearance before this committee, Bill C-7 is in compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. As you are aware, the convention is the most widely ratified human rights treaty, having been ratified by 191 states. This treaty encompasses many different rights, as I know senators are aware, especially Senator Beaudoin and Senator Pearson. These rights include civil, political, economic, social and cultural. As such, they demonstrate the world’s commitment to its children. As Senator Pearson and others have shown through their commitment to children, this is an area of utmost importance.

erroné que la meilleure façon de protéger la société est d’incarcérer les jeunes. La deuxième relève d’une philosophie paternaliste axée sur les besoins de «traitement», qui détermine le niveau d’intervention en fonction des besoins perçus de l’adolescent et non pas de la gravité de l’infraction. En conséquence, il peut se faire que des adolescents soient incarcérés pour remédier aux difficultés qu’ils ont rencontrées alors qu’ils étaient placés dans leur enfance, même si l’infraction peut être en soi relativement mineure. Le fait de priver ainsi un adolescent de sa liberté — que l’on parle de rééducation ou de placement sous garde — est tout à fait injuste. Il s’agit de toute évidence d’un abus de pouvoir conféré par le droit pénal.

Contrairement à la LJC, la nouvelle loi dispose que l’incarcération doit être réservée avant tout aux délinquants violents et aux récidivistes ayant commis des infractions graves. La loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents reconnaît que les peines de substitution à l’incarcération peuvent souvent avoir des effets concrets et se révéler plus efficaces pour réhabiliter les adolescents.

Le projet de loi contient aussi des mesures de réhabilitation et de réintégration des adolescents incarcérés. La LJC présente une faille en ce sens qu’un adolescent peut être libéré sans qu’une surveillance ou qu’un soutien soit exigé. La dernière fois que j’ai témoigné en ces lieux, honorables sénateurs, nous en avons parlé assez longuement.

Le projet de loi exige que toute période d’incarcération soit suivie d’une période de surveillance et de soutien au sein de la collectivité, et que cela fasse partie intégrante de la peine prononcée. Si l’on insiste dans le projet de loi sur la nécessité d’aider les adolescents à se réintégrer avec succès au sein de la collectivité, c’est parce que l’on part du principe que tous les adolescents peuvent être réintégrés s’ils se voient accorder l’appui et l’aide nécessaires et si on leur donne la chance de se reprendre.

Globalement, la loi concernant le système de justice pénale qui est proposée va instaurer un système plus juste et plus efficace tout en réduisant le nombre d’adolescents traduits en justice selon les formes habituelles, en remédiant au trop grand nombre d’incarcérations dans notre pays et — pour ceux qui sont incarcérés — en renforçant les mesures de réintégration de manière à ce qu’ils puissent se réinsérer avec succès au sein de la collectivité.

La plupart des témoins ont résolument appuyé ces objectifs ainsi que les dispositions correspondantes du projet de loi, mais je crois comprendre que certaines préoccupations ont été exprimées dans des domaines bien précis dont je vais maintenant vous parler.

Il y a tout d’abord la question de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l’enfant. Comme je l’ai indiqué lors de ma première comparution devant votre comité, le projet de loi C-7 se conforme à la Convention de l’ONU sur les droits de l’enfant. Vous savez certainement que cette convention est celle qui a été le plus largement ratifiée parmi tous les traités qui s’appliquent aux droits de la personne, puisque 191 États l’ont fait. Ce traité englobe un très large éventail de droits, comme le savent bien les sénateurs, j’en suis consciente, tout particulièrement les sénateurs Beaudoin et Pearson. Ce sont des droits de nature civile, politique, économique, sociale et culturelle.

Several articles of the convention deal specifically with the rights of the child — in this case youth — in juvenile justice. My officials will be providing you in the near future — perhaps this afternoon or tomorrow — with a document that sets out these articles of the convention and shows where they are protected in our youth justice legislation.

Honourable senators will note that not only is Canada in compliance with the UN convention with this bill, but that it exceeds the minimum protections called for in many instances and strengthens rights and protections beyond those available under the current Young Offenders Act in a number of areas.

Honourable senators, it is fair to say that it would be hard to find a country that, with this new legislation, does more to protect the rights and the due process rights of young people than we do in this country. That is something about which we should be very proud. It is something of which we should take note. In part, we are as observant as we are of the rights in the UN convention because of the work of people like Senator Pearson, and others, who make us aware of the importance of ensuring that our young people are treated with respect and dignity.

Another area that people have talked about is adult sentences. One of the most challenging areas for a fair and effective youth criminal justice system concerns how to ensure that a young person — in the rare case of a very serious violent offence — is treated fairly and appropriately. One aspect of Bill C-7 which has caused a great deal of confusion and, consequently, a great deal of misplaced controversy, concerns the age at which a young person can receive an adult sentence.

I wish to underscore again that for nearly 100 years under both the Juvenile Delinquents Act and the Young Offenders Act, the law has allowed young persons who are 14 years of age or older to be transferred to adult court under certain circumstances. That is not a change in our law. That has been the law for practically as long as we have had youth legislation in this country. Anyone over the age of 14 can — in certain circumstances, if the Attorney General so seeks to do and if the court agrees — be transferred under the existing law to adult court. If the young person is convicted in adult court, the court must impose an adult sentence.

Our new legislation does not lower the age at which a young person may be subject to an adult sentence. It remains at 14. It has been at 14 for almost 100 years. Under the YOA, if a 16- or 17-year-old is charged with murder, attempted murder, manslaughter or aggravated sexual assault, it has been presumed that he or she will be transferred to the adult court and, if convicted, will receive an adult sentence.

À ce titre, ils reflètent les engagements pris par notre monde en faveur de ses enfants. Comme le sénateur Pearson et d'autres l'ont démontré par leur engagement en faveur des enfants, il s'agit là d'un domaine de la plus grande importance.

Plusieurs articles de la convention traitent précisément des droits de l'enfant — dans ce cas, les adolescents — devant les tribunaux de la jeunesse. Mes collaborateurs vous remettront très prochainement — peut-être cet après-midi ou demain — un document faisant état de ces articles de la convention et indiquant comment ils sont protégés dans notre loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents.

Les honorables sénateurs pourront constater que non seulement le Canada se conforme dans ce projet de loi à la convention de l'ONU, mais en outre qu'il offre encore une meilleure protection à ses adolescents dans bien des cas et qu'il renforce dans un certain nombre de domaines les droits et les protections conférés par la loi actuelle sur les jeunes contrevenants.

Honorables sénateurs, il faut bien reconnaître qu'avec cette nouvelle loi, il sera difficile de trouver un pays faisant davantage que le nôtre pour protéger les droits des adolescents dans le cadre d'une application régulière de la loi. C'est une chose dont nous devons être fiers. Il convient de le signaler. Si nous respectons aussi bien les droits établis dans la convention de l'ONU, c'est en partie en raison du travail accompli par le sénateur Pearson et par d'autres intervenants, qui nous ont fait prendre conscience de l'importance qu'il y avait à s'assurer que les adolescents sont traités avec respect et dignité.

On a aussi évoqué le domaine des peines prononcées comme s'il s'agissait d'adultes. L'une des grandes difficultés de la mise en place d'un système de justice pénale pour les adolescents qui soit juste et efficace vient du fait qu'il faut s'assurer que l'adolescent — dans les rares cas où un crime très grave et violent est commis — est traité de manière juste et appropriée. L'une des dispositions du projet de loi C-7 qui a causé beaucoup de confusion et, par conséquent, de nombreuses polémiques inutiles, concerne l'âge auquel un adolescent peut se voir infliger une peine pour adultes.

Je tiens à souligner à nouveau que depuis près de 100 ans, en vertu de la Loi sur les jeunes délinquants, puis de la Loi sur les jeunes contrevenants, notre droit autorise que l'on traduise devant les tribunaux pour adultes, dans certaines circonstances, les adolescents âgés de 14 ans et plus. Il n'y a là aucun changement apporté à notre droit. C'est ainsi pratiquement depuis que nous avons des lois concernant la jeunesse dans notre pays. Tout adolescent de plus de 14 ans peut — dans certaines circonstances, à la demande du procureur général et si le tribunal le juge bon — être transféré devant un tribunal pour adultes dans notre droit actuel. Si cet adolescent est reconnu coupable devant un tribunal pour adultes, ce dernier peut prononcer une peine pour adulte.

La nouvelle loi n'abaisse pas l'âge auquel un adolescent peut être soumis à une peine pour adulte. Cet âge reste fixé à 14 ans. Il en est ainsi depuis près d'un siècle. Aux termes de la LJC, si un adolescent de 16 ou 17 ans est inculpé de meurtre, de tentative de meurtre, d'homicide volontaire ou d'agression sexuelle grave, il est présumé devoir être transféré devant un tribunal pour adultes et, s'il est reconnu coupable, recevoir une peine pour adulte.

The presumption does not mean that there will be an automatic transfer. It means that the young person's legal counsel must persuade the court that this is a case that should remain in youth court.

While the bill does not change the age at which a young person can receive an adult sentence, it does allow for a change in the age of application of the presumptive offences. Under the bill, the age at which the presumption applies would be 14, or could be set at 15 or 16 if a province decides to use its authority to set an age under clause 61.

It is my opinion that clause 61 is a lawful delegation of the criminal law power and that such provincial variations in the application of the criminal law do not violate section 15 of the Charter. I base this conclusion on the jurisprudence of the Supreme Court of Canada, most notably in the cases of *R v. Sheldon* and *R v. Turpin*. I understand there has been some discussion around this table in relation to that matter.

It is important to look at this issue in the broader context of other significant changes that are being made in Bill C-7, changes that increase the fairness of the process for determining whether an adult sentence should be applied. I think this is very important because there has also been confusion around this issue. We are changing the whole approach in this area. As I have mentioned, transfer to adult court has been possible for any young person over the age of 14 for many years, if the Attorney General so seeks and the court so agrees.

We are changing the system. The existing system has resulted in unfairness, complexity and delay. We know that delay is one of the real problems when dealing with young people. Psychologists, lawyers, parents and others tell us, and we know from our own intuitive experience with our kids and grandkids that, if someone does something wrong, it is important to tell them fairly close to the event. If a few days or a few months go by or, in some cases because of our existing YOA system, if two or three years goes by, then young people when they are brought before the court say, "Gosh, why are you bringing me here. If this was such an important thing, how come you did not deal with it when it happened?" Unfortunately, under our existing system of transfer to adult court, it can be two or three years before the young person is brought back to court to deal with the harm that he or she allegedly perpetrated on a victim in the community.

We believe that this existing process violates basic fairness by providing that a young person is to be transferred to an adult court before being found guilty of an offence. Under the YOA, before any finding of guilt, the young person loses age appropriate due process protections because they were transferred to adult court, including privacy protections on the basis of an unproven charge. Also, transfer proceedings have lasted as long as two years because of the appeal process, thus impeding access to a speedy trial.

Cette présomption ne signifie pas que le transfert sera automatique. Elle signifie que l'avocat de l'adolescent devra convaincre le tribunal que l'affaire en cause doit quand même être entendue par le tribunal de la jeunesse.

Le projet de loi ne change pas l'âge auquel un adolescent peut se voir infliger une peine pour adulte, mais il prévoit la possibilité de modifier l'âge auquel s'applique la présomption. Aux termes du projet de loi, la présomption va s'appliquer à l'âge de 14 ans, mais peut aussi être fixée à 15 ou à 16 ans si une province décide de se prévaloir du pouvoir de fixer l'âge correspondant, qui lui est conféré par l'article 61.

Je considère que l'article 61 est une délégation légitime de pouvoirs en matière pénale et que ces disparités de l'application du droit pénal selon les provinces n'enfreint pas les dispositions de l'article 15 de la Charte. Je fonde cette conclusion sur la jurisprudence établie par la Cour suprême du Canada, notamment dans les affaires *R c. Sheldon* et *R c. Turpin*. Je crois savoir qu'il y a eu un certain nombre de discussions autour de cette table sur ce sujet.

Il est important de replacer cette question dans le contexte plus général d'autres changements significatifs apportés par le projet de loi C-7, qui ont rendu plus équitable la procédure permettant de déterminer dans quelle mesure il convient d'appliquer une peine pour adulte. J'estime que c'est très important parce qu'il y a eu là aussi une confusion en la matière. Nous changeons toute notre façon de procéder dans ce domaine. Comme je l'ai indiqué, voilà des années qu'il est possible de transférer devant un tribunal pour adultes un adolescent de plus de 14 ans, à condition que le procureur général le demande et que le tribunal soit d'accord.

Nous modifions le système. Le système existant a causé des injustices, des complications et des retards. Nous savons que le gros problème est celui des retards lorsqu'on a affaire à des adolescents. Les psychologues, les avocats, les parents et d'autres intervenants nous disent, et nous le savons intuitivement après en avoir fait l'expérience avec nos enfants et nos petits-enfants, que lorsque quelqu'un a mal agi, il est important de le lui signifier aussitôt que possible après l'événement. Si quelques jours ou quelques mois se passent ou, dans certains cas, du fait dont la façon opère actuellement notre LJC, si on laisse s'écouler deux ou trois ans, l'adolescent que l'on traduit alors devant le tribunal va alors se demander: «Ça alors, qu'est-ce que je fais là? Si c'était si important, pourquoi n'avez-vous réglé la question au moment des faits?» Malheureusement, selon notre procédure actuelle de transfert devant un tribunal pour adultes, il peut se passer deux ou trois ans avant que l'adolescent soit traduit devant le tribunal pour répondre du préjudice qu'on l'accuse d'avoir causé à la victime au sein de la collectivité.

Nous considérons que la procédure actuelle est contraire aux règles de la justice naturelle en établissant qu'un adolescent doit être transféré devant un tribunal pour adultes avant même d'avoir été reconnu coupable de l'infraction. Aux termes de la LJC, avant que le tribunal l'ait reconnu coupable, l'adolescent perd la possibilité de se prévaloir des privilèges dus à son âge à partir du moment où il est transféré devant un tribunal pour adultes, notamment en ce qui a trait à la protection de sa vie privée découlant d'une accusation non prouvée. De plus, la procédure de

Bill C-7 proposes significant changes that address the unfairness of the current transfer process. These changes include, first, the transfer process is eliminated. Instead, the youth court has the authority to impose an adult sentence where the test for an adult sentence is met. The hearing on the appropriateness of an adult sentence will occur only after a finding of guilt. This is very important. The judge will decide whether that adult sentence being sought by the Crown is appropriate, after hearing the totality of the evidence — after hearing not only the Crown's case, but hearing from defence counsel, all the defence witnesses, probably parents and whoever the defence view is relevant. This is opposed to a transfer to adult court that takes place on a preliminary motion where there was not that kind of record before the court determines whether an adult process was appropriate.

The test for an adult sentence has also been amended. The youth justice court must consider the purposes and principles of youth sentences, with specific direction to consider that the youth justice system is separate from that of adults. It emphasizes fair and proportionate accountability that is consistent with the greater dependency of young persons and their reduced level of maturity before imposing an adult sentence on the basis that the length of sentence available in the youth system is not long enough.

The youth court must consider all relevant factors, including the age, maturity, character and background of the young person, and the seriousness and circumstances of the offence. The name of a young person with an adult sentence may only be released after a finding of guilt, unlike under the existing YOA. I know that there have been some concerns around publication.

Presently, honourable senators, a young person's name will be published upon transfer to adult court. There is no trial or no finding of guilt but, upon transfer, the name is published. What we are saying in this legislation is that since we are doing away with transfer to adult court, the publication, in the limited circumstances that exist under this legislation, will only take place after a finding of guilt. We think this is fairer in terms of the young person.

The creation of a new youth sentence is also included in this legislation. I refer to the intensive rehabilitative custody and supervision order. This is a therapeutic youth sentence for those who have committed the most serious violent offences and might otherwise receive an adult sentence. This sentence, for which the provinces will receive special allocated federal funding, will allow youth with serious mental or emotional problems to remain in the

transfert peut durer jusqu'à deux ans en raison des possibilités d'appel, ce qui ne permet pas d'instituer rapidement un procès.

Nous avons proposé dans le projet de loi C-7 d'importants changements devant remédier à l'injustice du mécanisme de transfert actuel. Tout d'abord, la procédure de transfert est supprimée. Pour la remplacer, le tribunal de la jeunesse a le pouvoir d'imposer une peine pour adulte lorsque les critères sont réunis. L'audience visant à approuver la justification d'une peine pour adulte n'aura lieu qu'après que l'accusé aura été reconnu coupable. C'est très important. Il appartiendra au juge de décider si la peine pour adulte demandée par le ministère public s'impose, et cela après avoir entendu l'ensemble des parties — après avoir entendu non seulement l'argumentation du ministère public, mais aussi l'avocat de la défense, l'ensemble des témoins de la défense, les parents, probablement, et tout ce que la défense juge pertinent. Cette démarche s'oppose au transfert devant un tribunal pour adultes qui avait lieu sur motion préalable sans que le tribunal prenne connaissance de l'ensemble du dossier pour déterminer dans quelle mesure un procès pour adulte s'impose.

Le critère qui permet de prononcer une peine pour adulte a lui aussi été modifié. Le tribunal de la jeunesse doit tenir compte des objectifs et des principes régissant les peines s'appliquant aux adolescents, en considérant plus précisément que le régime s'adressant aux adolescents est distinct de celui des adultes. On y met l'accent sur une responsabilité équitable et proportionnelle à la faute qui tient compte de la plus grande dépendance des adolescents et de leur degré moindre de maturité avant d'imposer une peine pour adulte au motif que les peines pouvant être prononcées dans le cadre du régime s'adressant aux adolescents ne sont pas suffisamment longues.

Le tribunal de la jeunesse doit tenir compte de tous les facteurs pertinents, notamment l'âge, la maturité, le caractère et les antécédents de l'adolescent, de même que la gravité de l'infraction et les circonstances qui l'entourent. Le nom de l'adolescent qui se voit infliger une peine pour adultes ne pourra être divulgué que lorsqu'il aura été reconnu coupable, contrairement à ce qui se passe avec la LJC actuelle. Je sais qu'un certain nombre de préoccupations ont été exprimées au sujet de la publication.

Actuellement, honorables sénateurs, le nom de l'adolescent est rendu public dès son transfert devant un tribunal pour adultes. Avant même le procès et sans que sa culpabilité ait été reconnue, dès son transfert, son nom est publié. Nous disons dans ce projet de loi qu'à partir du moment où l'on a supprimé le transfert devant un tribunal pour adultes, la publication, dans les circonstances limitées prévues par cette loi, n'aura lieu qu'une fois que l'accusé aura été reconnu coupable. Nous considérons que c'est plus juste pour l'adolescent.

La loi établit par ailleurs une nouvelle peine pour les adolescents. Je veux parler de l'ordonnance de placement et de surveillance visant à accélérer la réhabilitation. Il s'agit d'une peine de nature thérapeutique infligée aux auteurs d'infractions violentes particulièrement graves qui risqueraient sinon de recevoir une peine pour adulte. Cette peine, au titre de laquelle les provinces bénéficieront de crédits spéciaux du gouvernement

youth system and to receive the best treatment possible to address their problems.

Another issue that has received a great deal of attention in the committee concerns what happens to a youth who receives an adult sentence. It is important to note that clause 76 of the bill provides that a young person with an adult sentence who is under 18 should serve the sentence in youth facilities.

Like many of you, I am opposed to young people serving time with adults. It is for this reason that we have strengthened the protections against this in the bill.

However, there are exceptional circumstances that must be taken into account for youth in pre-trial detention who would otherwise be far from home. Circumstance involves youth with adult sentences who may be an unmanageable security risk to other youth in a youth facility. Both these are practical problems. The rights and safety of other young people must be taken into consideration, as well as the best interests of the youth with an adult sentence.

Given that this initiative diverges from the UN convention, Canada, like a number of other countries with which we regularly compare ourselves — Britain, the Netherlands, Australia and New Zealand, to name only a few — has entered a reservation to the UN convention on this matter. Nonetheless, these provisions must be looked at, along with a range of other measures in the bill that reduce the use of pre-trial detention and limit the overall use of custody for youth and eliminate transfer to adult courts.

One of the things we heard in terms of the possibility of a young person being detained in a facility where, in some other part of that facility there might also be adults, came from Inuit people and others in the North. These people would prefer that these young persons stay closer to the community, even if that means that they are in a facility that houses adults in another section, rather than move them, in some cases involving a pre-trial detention situation, 1,000 or 1,500 kilometres from the family. Coming from the Yukon, I think Senator Christensen would appreciate this.

If we are to be respectful, as we have tried to be, for example, in Nunavut, with the creation of their judicial system, we need to listen to local communities that are remote. For them, it would provide a distressing break if one had to move some of these young people 1,500 kilometres or more away from families and community. In this kind of limited circumstance, therefore, it is reasonable to provide that discretion. Again, it is only a discretion. If the court thinks that is inappropriate, then other steps would be taken.

fédéral, permettra aux adolescents qui ont de gros problèmes sur le plan affectif ou psychologique, de continuer à relever du régime s'appliquant à la jeunesse et de bénéficier du meilleur traitement possible pour régler leurs difficultés.

Votre comité s'est beaucoup préoccupé par ailleurs de ce qui allait se passer lorsqu'un adolescent se voyait infliger une peine pour adulte. Il convient de signaler que l'article 76 du projet de loi dispose que l'adolescent de moins de 18 ans qui a reçu une peine pour adulte doit purger cette peine dans un établissement réservé à la jeunesse.

Comme nombre d'entre vous, je m'oppose à ce que les adolescents purgent leur peine au milieu des adultes. C'est pour cette raison que nous avons renforcé les mesures de protection à cet effet dans le projet de loi.

Il y a toutefois des circonstances exceptionnelles dont on doit tenir compte pour les adolescents détenus avant leur procès et qui risquent alors de se retrouver loin de chez eux. Il s'agit de tenir compte de la situation des adolescents ayant reçu une peine pour adulte qui peuvent présenter des risques indus pour la sécurité des autres adolescents détenus dans un établissement réservé à la jeunesse. Ce sont là des considérations pratiques qui valent pour les uns comme pour les autres. Il faut tenir compte des droits et de la sécurité des autres jeunes contrevenants tout en agissant au mieux des intérêts des adolescents purgeant une peine pour adulte.

Étant donné que cette disposition s'écarte de la convention de l'ONU, le Canada, comme un certain nombre d'autres pays avec lesquels nous nous comparons régulièrement — la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, pour n'en nommer que quelques-uns — a fait une réserve sur ce point pour déroger à l'application de la convention de l'ONU. Il convient néanmoins d'examiner ces dispositions à la lumière d'autres mesures prises dans le projet de loi pour réduire le recours à la détention avant les procès, pour limiter globalement le recours à l'incarcération des adolescents et pour éliminer les transferts devant les tribunaux pour adultes.

Les Inuits et d'autres intervenants dans le Nord ont évoqué la possibilité de faire en sorte que les adolescents soient détenus dans un établissement dont une autre section accueille par ailleurs des adultes. Ces intervenants préfèrent que l'on évite ainsi d'éloigner les adolescents de la collectivité même s'il faut pour cela les placer dans un établissement accueillant par ailleurs des adultes dans une autre section, ce qui éviterait de les déplacer parfois à 1 000 ou 1 500 kilomètres de leur famille lorsqu'ils doivent être incarcérés en attendant leur procès. Je pense que le sénateur Christensen, qui vient du Yukon, appréciera cette proposition.

Si nous voulons être respectueux, comme nous avons cherché à le faire, des systèmes judiciaires qui ont été créés, par exemple, au Nunavut, nous devons écouter ce que nous disent les collectivités locales et éloignées. Il serait très dur pour elles de voir que l'on éloigne certains adolescents de 1 500 kilomètres ou plus de leur famille et de la collectivité. Par conséquent, dans des circonstances limitées de cet ordre, il est raisonnable d'accorder ce pouvoir discrétionnaire. Là encore, ce n'est qu'un pouvoir discrétionnaire. Si le tribunal juge que ce n'est pas approprié, d'autres mesures seront prises.

It is of the utmost importance that the process for an adult sentence on a young person be fair and that the youth justice court take into account the individual circumstances of each case, including the age and maturity of the youth and the seriousness of the particular offence. This is far preferable to automatic adult sentences for certain youth, as advocated by certain witnesses, which would only serve to undermine the meaning of a fair youth justice system.

Some senators have expressed concerns about the publication of names. A distinguishing feature of the youth justice system is enhanced protection of privacy, to allow young people to avoid enduring stigma for youthful misdeeds. Any exceptions to the rule are only available in the most serious cases and in limited circumstances.

The publication provisions under Bill C-7 are different from those in the Young Offenders Act. Under Bill C-7, greater privacy protections are in place for youth who receive adult sentences. Under the existing law, the identity of some youth 14 and older can be made public, as I have indicated, before the youth is convicted of an offence, at the time the youth is transferred to the adult system for trial. Under the new bill, there is no possibility of the name of a youth receiving an adult penalty being released prior to conviction. There is, however, scope for the identity of a youth receiving a youth sentence to be released in relation to the most serious offences if the judge does not preclude the publication.

In making the decision as to whether or not the name of a young person could be published in such a case, the youth court judge is to balance the public interest, including factors such as freedom of expression and public safety, with the importance of rehabilitating the youth, which would include consideration of the impact of publication on the psychological well-being of the youth and the stigmatization and harmful effects publicity may have on the youth and their chances of rehabilitation and reintegration into the community.

Based on the case law that has interpreted the meaning of public interest, and on the principles sustaining Bill C-7 that emphasize rehabilitation and reintegration as the core of extrajudicial and judicial intervention, I am confident that in only exceptional cases would a youth court permit publication under this test. As one of the witnesses who appeared before you, Mr. Justice Peter Harris, said about publication:

That makes sense in some ways, because when the offence is sufficiently serious the balance shifts from concern about rehabilitation to protection of the public.

Il est de la plus grande importance que la procédure de détermination d'une peine pour adulte, lorsqu'il s'agit d'un adolescent, soit équitable et que le tribunal de la jeunesse tienne compte des circonstances propres à chaque affaire, y compris de l'âge et du degré de maturité de l'adolescent en question ainsi que de la gravité de l'infraction commise. C'est de loin préférable au prononcé automatique de peines pour adulte pour certains adolescents, tel que le préconisent un certain nombre de témoins, ce qui ne fait que remettre en cause l'impartialité du système de justice pour les adolescents.

Certains sénateurs se sont dit préoccupés par la question de la publication des noms. L'une des caractéristiques principales du système de justice pour les adolescents est le renforcement de la protection de la vie privée devant permettre d'éviter que les adolescents ne restent marqués par des erreurs de jeunesse. Les exceptions à la règle ne sont possibles que dans les cas les plus graves et dans des circonstances limitées.

Les dispositions régissant la publication aux termes du projet de loi C-7 sont différentes de celles de la Loi sur les jeunes contrevenants. Le projet de loi C-7 offre une meilleure protection de la vie privée aux adolescents qui reçoivent une sentence pour adulte. Aux termes de la loi actuelle, l'identité de certains adolescents de 14 ans et plus peut être rendue publique, comme je l'ai dit tout à l'heure, avant que ceux-ci ne soient déclarés coupables d'une infraction, au moment où ils sont transférés devant un tribunal pour adulte pour être jugé. Selon les dispositions de la nouvelle loi, il est exclu que le nom d'un adolescent passible d'une peine pour adulte soit divulgué avant qu'il soit reconnu coupable. Par contre, il est possible que l'identité d'un adolescent qui se voit infliger une peine dans le cadre du système réservé aux adolescents soit divulguée dans le cas des infractions les plus graves si le juge ne s'oppose pas à la publication.

Lorsqu'il lui faut décider ou non s'il convient de publier dans un tel cas le nom de l'adolescent, le juge du tribunal de la jeunesse doit concilier l'intérêt public, notamment en tenant compte de facteurs comme la liberté d'expression et la sécurité publique, et l'importance de la réhabilitation de l'adolescent, ce qui doit l'amener à considérer les effets de la publication sur l'équilibre psychologique de l'adolescent et les conséquences sur la réputation et autres effets préjudiciables que la publicité peut avoir sur l'adolescent ainsi que sur ses chances de réhabilitation et de réintégration au sein de la collectivité.

En me fondant sur la jurisprudence, qui a interprété la notion d'intérêt public, et sur les principes figurant dans le projet de loi C-7, qui place la réhabilitation et la réintégration au cœur des mesures d'intervention judiciaires et extrajudiciaires, je suis convaincu que ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que le tribunal de la jeunesse autorisera la publication dans un tel cas. Je vous cite ce qu'a déclaré au sujet de la publication l'un des témoins qui a comparu devant votre comité, le juge Peter Harris:

Elle est légitime à certains égards, parce que lorsque l'infraction est suffisamment grave il y a un changement de priorité et l'on ne se préoccupe pas tant de la réhabilitation que de la protection du public.

I understand that some witnesses and senators are of the view that section 718.2(e) of the Criminal Code should be included in the legislation as a means of addressing the problem of overrepresentation of Aboriginal youth in custody. We talked about this issue at some length when I was here before.

I agree that the overrepresentation of Aboriginal youth in custody is a serious problem. It is addressed in the proposed legislation in supporting programs and through crime prevention efforts. However, it is not necessary, in my respectful opinion, to include this section of the Criminal Code because the youth justice legislation contains provisions that are much more likely to be effective and much more robust in protecting Aboriginal young people in custody.

It is clear that our objective should be to reduce the number of Aboriginal youth in custody. That must be one of our key objectives. In fact, it was an objective set out in the Speech from the Throne by this government.

The youth justice legislation is much more likely to achieve this objective because it requires the court to give sentences that “respond” — and that is the word, honourable senators. I ask those who argue in favour of section 718 to keep in mind that it says “consider.” There are examples every day where the court considers it and dismisses it. What we are talking about here is “respond.” The court must respond to the needs of Aboriginal young persons. That is the language of clause 3. When read in conjunction with clause 38, I hope everyone agrees that that provides much more profound protection than one finds in 718 of the Criminal Code. It contains specific restrictions on the court’s discretion to impose custody on young persons, including Aboriginal young persons. That is found in clause 39.

When compared with section 718.2(e) of the Criminal Code, clauses 3, 38 and 39 of this legislation are much more responsive to the needs and circumstances of Aboriginal young persons and are more likely to reduce the high number of Aboriginal young persons in custody. That surely must be our shared goal.

Many of the witnesses who appeared before the committee have said that the bill is too long and complex. Allow me to stress that the bill covers all aspects of the system that deals with the complex challenges of responding to the full range of youth crime. Youth justice is not simple. We all know that. It is not simple for society. That is why it is such a contentious, difficult and emotional issue. It is not easy for legislators. That is why we all take this task so seriously. It ranges from effective community-based programs for the vast majority of youth who commit non-violent offences, to providing a number of options for those youth who commit the most serious violent offences.

Je crois savoir que certains témoins et certains sénateurs estiment qu’il faudrait incorporer à la loi les dispositions de l’alinéa 718.2e) du Code criminel pour lutter contre la surreprésentation des adolescents autochtones incarcérés. Nous avons évoqué assez longuement cette question lors de ma dernière comparution devant votre comité.

Je conviens avec vous que la surreprésentation des adolescents autochtones incarcérés pose un grave problème. La loi proposée cherche à y remédier par des programmes de soutien et des mesures de prévention de la criminalité. Il n’est pas nécessaire toutefois, à mon humble avis, de faire figurer cet article du Code criminel, parce que la loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents contient des dispositions qui sont bien plus susceptibles d’être efficaces et de donner de bons résultats en protégeant les jeunes adolescents autochtones incarcérés.

Il est clair que nous devons chercher à réduire le nombre d’adolescents autochtones qui sont incarcérés. Ce doit être l’un de nos grands objectifs. C’est d’ailleurs un objectif que s’est fixé notre gouvernement dans le discours du Trône.

La loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents a bien plus de chances d’atteindre cet objectif parce qu’elle exige que le tribunal prononce des peines qui «prennent en compte» — c’est le terme employé, honorables sénateurs — les besoins des Autochtones. Je signale à ceux qui sont en faveur de l’article 718 de bien voir que l’on y parle de «considérer» ces besoins. On voit tous les jours des cas où le tribunal considère ces besoins et n’en tient pas compte. Nous parlons ici de «prendre en compte» ces besoins. Le tribunal doit prendre en compte les besoins des adolescents autochtones. C’est ainsi qu’est formulé l’article 3. Lorsqu’on rapproche ces dispositions de celles de l’article 38, tout le monde conviendra alors, je l’espère, que la protection qui est conférée est plus grande qu’avec l’article 718 du Code criminel. On y restreint précisément le pouvoir discrétionnaire qu’a le tribunal d’incarcérer les adolescents, y compris quand ils sont autochtones. Ces dispositions figurent à l’article 39.

Comparativement aux dispositions de l’alinéa 718.2e) du Code criminel, les articles 3, 38 et 39 de ce projet de loi prennent bien mieux en compte les besoins et la situation des adolescents autochtones et sont bien plus susceptibles de réduire le nombre élevé d’adolescents autochtones incarcérés. Il est indispensable que nous partagions tous cet objectif.

Nombre de témoins sont venus dire à votre comité que ce projet de loi était trop long et trop complexe. Permettez-moi de vous préciser qu’il aborde toutes les particularités d’un système devant permettre de répondre à la grande complexité de tout l’éventail de la criminalité chez les adolescents. La justice s’adressant aux adolescents n’est pas simple. Nous le savons tous. Le problème n’est pas simple pour la société. C’est pourquoi cette question est si difficile à régler et pourquoi elle soulève tellement d’émotion et de polémiques. Ce n’est pas facile pour le législateur et c’est pourquoi nous prenons tous cette tâche tellement à coeur. L’éventail des solutions va des programmes efficaces de prise en charge par la collectivité s’adressant à la vaste majorité des adolescents ayant commis des infractions non violentes à tout un

In addition, the bill addresses many of the areas where the YOA has not been working effectively, which means strengthened provisions. The legislation will need to be carefully and effectively implemented. I know Senator Andreychuk and others have expressed concerns in relation to this issue. The senator and I spoke about this last time I was here.

This is key. This is absolutely right. Part of the failing of the YOA was the lack sustained implementation and follow-up and training and ongoing review and monitoring by the people who use the system, by the judges, the youth workers, the youth themselves, their families, their communities, the police. That did not happen under the YOA. That is part of the reason for the failure of the YOA in the minds of so many people and why, when we turn the page, we want to ensure that we do not replicate that problem.

Professionals implementing the new legislation will have the training and the tools they need to successfully implement it. In addition, public legal education materials will be available in easily accessible language to reach everyone involved, including the youth themselves, parents, victims, schools and others.

Senators and witnesses have reinforced that legislation alone will not change the course of youth justice and will not in itself reduce youth crime. That is why this legislation is part of a broader youth justice renewal initiative launched in 1999. I believe that I have provided materials in relation to the details of that larger initiative.

Let me just say a couple words about funding. While the federal government has no legal requirement to provide financial support for youth justice programs, under our spending power authority and consistent with the social union framework agreement, I have made offers for five-year financial agreements totalling more than \$950 million to the provinces and territories in support of the policy objectives of the youth justice renewal initiative. This amount does not include the significant additional federal resources to support the intensive support and rehabilitative custody and supervision orders intended to provide therapy and support for the most violent and troubled youth.

Moreover, about \$27 million have been made available to the provinces and territories to assist in preparing for new legislation through training, encouraging partnerships, improving information systems, addressing implementation contingencies, and preparing for reintegration, planning and support.

éventail d'options s'appliquant aux adolescents coupables des infractions les plus graves s'accompagnant de violence.

De plus, ce projet de loi aborde nombre de domaines dans lesquels la LJC n'a pas fait preuve de son efficacité, ce qui signifie que l'on a renforcé ses dispositions. Cette loi devra être mise en application avec prudence et de manière efficace. Je sais que le sénateur Andreychuk et d'autres intervenants ont fait part de leurs préoccupations sur la question. J'en ai parlé avec le sénateur lors de ma dernière comparution en ces lieux.

C'est l'élément clé. Vous avez tout à fait raison. La LJC a échoué en partie par manque d'application soutenue, de suivi, de formation et de contrôle effectués en permanence par toutes les parties prenantes au sein du système: les juges, les travailleurs sociaux auprès des adolescents, les adolescents eux-mêmes, leur famille, leur collectivité, la police. On n'a pas fait le nécessaire aux termes de la LJC. C'est en partie la raison de l'échec de la LJC aux yeux de bien des observateurs et c'est pourquoi, en tournant la page, nous voulons être sûrs que le problème ne se reproduira pas.

Les professionnels chargés de mettre en oeuvre la nouvelle loi disposeront de la formation et des outils dont ils ont besoin pour en réussir l'application. De plus, une documentation juridique de sensibilisation du public, formulée de manière claire, sera mise à la disposition de tous les intéressés: les adolescents eux-mêmes, leurs parents, les victimes, les écoles et d'autres intervenants.

Les sénateurs et les témoins ont rappelé que ce n'est pas uniquement en durcissant la loi que l'on changera le cours de la justice s'appliquant aux adolescents et que l'on réduira le niveau de criminalité chez les jeunes. C'est pourquoi ce projet de loi s'intègre à un programme plus général, lancé en 1999, en matière de renouvellement de la justice pénale s'adressant aux adolescents. Je pense vous avoir fourni tous les détails s'appliquant à ce programme plus large.

Je dirai quelques mots du financement. Le gouvernement fédéral n'est pas tenu légalement de financer les programmes de justice pénale s'adressant aux adolescents mais, dans le cadre de notre pouvoir de dépenser et conformément à l'accord cadre sur l'union sociale, j'ai offert de signer des ententes financières sur cinq ans devant permettre de verser au total 950 millions de dollars aux provinces et aux territoires pour appuyer les objectifs politiques du programme de renouvellement de la justice pénale s'adressant aux adolescents. Cette somme n'englobe pas l'important supplément de crédits fédéraux visant à financer les ordonnances de placement et de surveillance dans le cadre de la réhabilitation intensive des adolescents les plus violents et les plus en difficultés de façon à ce qu'ils puissent bénéficier d'un soutien et d'une thérapie.

De plus, quelque 27 millions de dollars ont été mis à la disposition des provinces et des territoires pour les aider à se préparer à la mise en place de la nouvelle loi en dispensant une formation, en favorisant les partenariats, en améliorant les systèmes d'information, en remédiant aux difficultés de la mise en place et en préparant les opérations de réintégration, de planification et de soutien.

In conclusion, I appreciate the fact that the Senate has heard from many witnesses and considered many points of view. It is clearly the considered view of this government that it is time to turn a page on youth justice; to acknowledge the flaws of the existing system; to build on the strengths of the existing system, and to develop an integrated approach to youth justice that truly builds on our front-end initiatives on prevention, that deals with ensuring meaningful consequences for young people in a fair way that respects their rights to due process and other rights, and also puts greater enhanced emphasis, funding and support for meaningful rehabilitation and reintegration into society.

With that kind of multi-faceted approach and with the additional funding from the federal government, provinces — and we as a society — can move forward with confidence that we can build a youth justice system that effectively meets the needs of all Canadians but most particularly those young people who have, for whatever reasons, been in trouble with the law.

[Translation]

Senator Beaudoin: We are dealing here with a very important bill. I am mindful of the fact that in one or two of the cases brought before it, the Supreme Court of Canada has stated that it is absolutely essential we devise a youth justice system.

I am favorably impressed by the alternative measures. I queried one of yesterday's witnesses in that regard. I was told that the new legislation makes these alternative measures possible. I would like to know if that is indeed the case. The system allows a number of alternatives. Some provinces resort to these alternatives and others do not. Will this remain possible under the new legislation?

[English]

Ms McLellan: Honourable senators, this bill clarifies and strengthens the possibilities for alternative measures, extrajudicial measures, and diversion at a variety of stages. For example, diversion might take place when the police are initially called to the scene where a young person has done something. Diversion could take place when the Crown prosecutor is seized with the case. Diversion could take place when the young person comes before the judge and is directed to take support from the community.

We want to enhance that kind of work from the existing YOA, which did not clearly identify diversion as the first alternative. Diversion should be considered first, unless we are dealing with a very serious offence. We are clarifying that in this legislation.

The federal government will provide additional resources of close to \$1 billion over five years. The provinces can build on the initiatives already begun. All provinces have some of those

Je conclurai en disant que je suis reconnaissante au Sénat d'avoir entendu de nombreux témoins et considéré de nombreux points de vue. Après mûre réflexion, le gouvernement en est arrivé de toute évidence à la conclusion qu'il est temps de tourner la page en ce qui a trait à la justice pénale pour les adolescents; de reconnaître les failles du système actuel tout en s'appuyant sur ses points positifs; enfin, de mettre en place un système global de justice pénale pour les jeunes qui s'appuie au départ sur une véritable prévention, qui prenne des mesures positives au sujet des adolescents en procédant de manière équitable et en respectant les règles de la procédure et l'ensemble de leurs droits, et qui mette par ailleurs davantage l'accent sur le financement et le soutien de véritables programmes de réhabilitation et de réintégration au sein de la société.

Grâce à cette approche pluridisciplinaire et aux crédits supplémentaires dispensés par le gouvernement fédéral, les provinces — et notre société dans son ensemble — pourront avoir confiance dans leurs moyens et bâtir un système de justice pénale pour les adolescents répondant effectivement aux besoins de l'ensemble de la population canadienne mais, plus particulièrement, de ceux des adolescents qui, pour une raison ou pour une autre, ont eu des démêlés avec la loi.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Ce projet de loi est très important. Je suis très sensible au fait que la Cour suprême a dit, dans une ou deux affaires devant elle, qu'il faut absolument trouver un système de justice pour les jeunes.

Je suis impressionné par les mesures de rechange. J'ai posé la question à un témoin hier. On m'a dit que ces mesures de rechange sont possibles avec la nouvelle législation. J'aimerais savoir si c'est bien le cas. Le système permet certaines alternatives. Il y a des provinces qui utilisent ces alternatives et d'autres qui ne les utilisent pas. Le projet de loi laisse-t-il intact cette possibilité?

[Traduction]

Mme McLellan: Honorables sénateurs, ce projet de loi précise et renforce les possibilités de recourir à des mesures de substitution, à des mesures extrajudiciaires et à une déjudiciarisation à différents niveaux. Ainsi, des mesures de substitution peuvent être prises dès que la police est appelée sur la scène d'un délit commis par un adolescent. Des mesures de substitution peuvent intervenir lorsque le ministère public est saisi de l'affaire. Elles peuvent aussi avoir lieu lorsque l'adolescent est traduit devant le juge et lorsqu'une prise en charge au sein de la collectivité est demandée.

Nous voulons privilégier ce genre de mesures par rapport à ce qui était prévu dans la LJC actuelle, qui ne faisait pas clairement des mesures de substitution la solution devant être envisagée en premier lieu. Les mesures de substitution doivent être considérées en premier lieu, sauf si l'on a affaire à une infraction particulièrement grave. Nous le précisons dans ce projet de loi.

Le gouvernement fédéral va verser des crédits supplémentaires de près de 1 milliard de dollars sur cinq ans. Les provinces pourront alors renforcer les projets déjà en cours. Toutes ont déjà

initiatives. Now those programs can be enhanced as an integral part of the youth justice system.

This bill is not only about prosecutors, judges and courts. More important for the vast majority of young people who do not commit violent crimes, this bill is about diversion. That is why the bill speaks first about extrajudicial measures. We want to reorient our approach to youth justice.

[Translation]

Senator Beaudoin: My second point concerns the uniform rules of procedure for the courts. Parliament has considerable powers with respect to criminal law. These powers have always been very broadly construed. Nonetheless, the administration of justice within a given province is a provincial matter.

I can see, in this bill, that you wish to institute uniform rules of procedure for courts dealing with young offenders. These rules could of course be enacted under the federal government's auxiliary powers. I would be interested in knowing why you have included these uniform rules in the new legislation?

[English]

Ms McLellan: What are you referring to with regard to consistent rules?

Senator Beaudoin: I am speaking of having the same system.

Ms McLellan: As you have identified, the administration of justice in the province is a provincial matter.

Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch, Department of Justice: As you know, under the Criminal Code, Parliament has reserved the right to impose rules of court on the provincial courts of criminal jurisdiction. That has been rarely exercised and certainly has not, to my knowledge, been exercised in the past 20 years. We do tend, however, to work very closely with the provinces to ensure consistency in the rules and with the provincial superior courts and courts of criminal jurisdiction more generally.

In the context of youth justice, however, it is believed to be much more important that there be national consistency in the rules of court applying to the proceedings governing children, in part because of the experience of the past where the provinces have adopted quite widely differing procedures as to how to administer youth justice.

Ms Catherine Latimer, General Counsel and Director General, Youth Justice Branch, Department of Justice: This is specifically set out in clause 155(b) where it says that the

mis en oeuvre des projets de ce genre. Ces programmes pourront alors être améliorés et faire partie intégrante du nouveau système de justice pénale pour les jeunes.

Ce projet de loi ne s'adresse pas uniquement aux procureurs, aux juges et aux tribunaux. Il revêt une grande importance pour la grande majorité des adolescents qui ne commettent pas de crimes violents, car il fait appel à des mesures de substitution. C'est pourquoi on parle dans le projet de loi de mesures extrajudiciaires. Nous voulons orienter différemment notre façon d'aborder la justice pénale pour les adolescents.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Mon deuxième point a trait aux règles uniformes de procédure devant les tribunaux. Le Parlement canadien a un pouvoir considérable en droit criminel. Cela a toujours été interprété très généreusement. Tout de même, l'administration de la justice à l'intérieur d'une province relève de la juridiction provinciale.

Je vois dans ce projet de loi que vous voulez des règles uniformes concernant les tribunaux qui traitent des problèmes de délinquance ou de justice pour les jeunes. Évidemment, on peut les rattacher aux pouvoirs accessoires du gouvernement fédéral. J'aimerais savoir la raison pour laquelle vous voulez ces règles uniformes de fonctionnement des tribunaux dans le projet de loi en question?

[Traduction]

Mme McLellan: Qu'entendez-vous par règles uniformes?

Le sénateur Beaudoin: Je parle d'un système qui soit le même pour tous.

Mme McLellan: Comme vous l'avez signalé, l'administration de la justice dans la province relève de la compétence provinciale.

M. Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique en matière de droit pénal et justice communautaire, ministère de la Justice: Vous n'ignorez pas qu'aux termes du Code criminel, le Parlement s'est réservé le droit d'imposer des règles de fonctionnement aux tribunaux de juridiction pénale des provinces. Ce pouvoir a rarement été exercé et certainement pas depuis les 20 dernières années, à ma connaissance. Nous nous efforçons, toutefois, de collaborer très étroitement avec les provinces pour assurer l'uniformité de l'application des règles ainsi que, de manière plus générale, du fonctionnement des tribunaux de juridiction pénale et des cours supérieures des provinces.

En ce qui a trait à la justice pénale s'adressant aux adolescents, toutefois, on considère qu'il est d'autant plus important d'assurer l'uniformité, au plan national, des règles appliquées par les tribunaux à l'encontre des enfants, en partie parce que l'on a pu faire l'expérience de l'adoption par les provinces de règles très différentes s'appliquant à l'administration de la justice pénale pour les adolescents.

Mme Catherine Latimer, avocate générale et directrice générale, Direction générale de la justice pénale pour les adolescents, ministère de la Justice: On peut le voir précisément

“Governor in Council may make regulations establishing uniform rules of court for youth justice across Canada.”

Senator Beaudoin: I agree with you that we are dealing with the rights of children. To that extent, of course, we may say that the obligation for Canada to implement a treaty that has been signed at the international level is of the greatest importance. However, it is not what we call an act to give effect to the implementation of an international statute.

We do not have that very often in Canada. I would like to see it from time to time. It is true that we have a very good Charter and that we respect rights. However, when we sign a treaty, we should more and more legislate to give effect to the treaty so that it will become the law of the land without doubt.

Ms McLellan: That is an interesting point that I will take back to the Minister of Foreign Affairs because it transcends any discussion of youth justice. Bill C-7 fully complies with the UN Convention on the Rights of the Child. In fact, in many areas it exceeds any kind of minimum protection provided by a great many other countries.

Keep in mind that as it relates to the Convention on the Rights of the Child it deals with a wide range of things. In fact, only a handful of sections deal with juvenile justice. We are complying with those sections and exceeding them in almost all cases.

However, I take your point that perhaps the Minister of Foreign Affairs could look, after signing, at how we go about ratifying and implementing that which we have signed. I will ensure that the minister takes up that issue.

Senator Cools: Before the minister rushes off to take that concept through to the Minister of Foreign Affairs, perhaps the process should work somewhat in the other direction. Perhaps when ministers of foreign affairs are agreeing to these international conventions they should bring them to Parliament before they agree to them. It is not a question of us implementing the law to which they have agreed. It is a question of us agreeing to a law for the minister to take abroad.

It is a strange process that all these international agreements have never been discussed in Parliament. Nations are being bound to things to which they have never agreed.

Ms McLellan: That is an excellent point and one of which the Minister of Foreign Affairs is very aware.

Senator Pearson: Minister, I am interested in your reference to clause 155 and the possibility of regulation. I met last week with the Canadian Association of Provincial Child Advocates. As you know, seven provinces now have child advocates, including Quebec, and another province is about to have one. These people are deeply concerned with the rights of children. The issues they

à l'alinéa 155b) qui dispose: «Le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir des règles de fonctionnement uniformes pour tous les tribunaux pour adolescents du Canada».

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous pour dire que nous traitons ici des droits des enfants. Dans cette mesure, nous pouvons bien entendu affirmer que l'obligation qu'a le Canada de mettre en oeuvre un traité signé au plan international est de la plus grande importance. Toutefois, ce texte ne peut pas être considéré ici comme une loi de mise en application d'un traité international.

C'est une chose qui ne se produit pas très souvent au Canada. J'aimerais le voir à l'occasion. Il est vrai que nous avons une excellente Charte et que nous respectons les droits. Toutefois, lorsque nous signons un traité, nous devrions recourir plus souvent à l'adoption d'une loi d'application pour être sûrs que ce traité s'applique bien chez nous.

Mme McLellan: C'est une analyse intéressante que je communiquerai au ministre des Affaires étrangères parce qu'elle va plus loin que la question de la justice pénale pour les adolescents. Le projet de loi C-7 est pleinement conforme à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. D'ailleurs, dans bien des domaines, il va plus loin que toutes les mesures de protection minimales accordées par un grand nombre d'autres pays.

N'oubliez pas que la Convention relative aux droits de l'enfant s'attache à un grand nombre de sujets. En fait, seule une poignée de ses articles se rapporte à la justice pénale pour les adolescents. Nous nous conformons à ces articles et nous allons encore plus loin dans presque tous les cas.

Je retiens toutefois votre argument selon lequel il serait peut-être bon que le ministre des Affaires étrangères envisage, après la signature, les moyens de ratifier et de mettre en application ce que nous avons signé. Je demanderai au ministre de se pencher sur la question.

Le sénateur Cools: Avant que la ministre ne se précipite pour exposer ce projet au ministre des Affaires étrangères, il serait peut-être bon de procéder dans un autre ordre. Il faudrait peut-être que les ministres des affaires étrangères, avant de s'entendre sur ces conventions internationales, les soumettent au Parlement. Il ne s'agit pas pour nous de mettre en application une loi sur laquelle ils se sont entendus, mais de nous entendre sur une loi que le ministre pourrait soumettre à l'étranger.

C'est une étrange façon de procéder que de ne jamais discuter devant le Parlement de toutes ces conventions internationales. Les nations sont liées par des dispositions auxquelles elles n'ont jamais donné leur accord.

Mme McLellan: Vous avez tout à fait raison de signaler un problème dont le ministre des Affaires étrangères est bien conscient.

Le sénateur Pearson: Madame la ministre, je m'intéresse à votre remarque au sujet de l'article 155 et de la possibilité de réglementation. J'ai rencontré la semaine dernière les représentants de l'Association canadienne des services provinciaux d'intervention en faveur de l'enfant. Vous n'ignorez pas que sept provinces, y compris le Québec, disposent désormais de services

were sharing with me have more to do with the implementation of the act than with the actual text.

Their particular concern relates to national standards — which also relates to the Convention on the Rights of the Child and the issue of not subjecting children to practices that are against their dignity and so on, which is dealt with in clauses 37 and 40. They explained to me and I witnessed — much to my dismay — a tremendous variation in the use of restraints and other kinds of intrusive measures in provincial detention facilities.

Their concern is how, through this legislation, we can help to promote national standards. We need to look at those places that are more successful in their rehabilitation rather than those that are putting kids into solitary confinement for weeks on end. There is a capacity to make regulations. Can there be a commitment to work toward national standards? It is obviously very important for these kids and for the objectives of the bill.

Ms McLellan: You raise a very good point. I can have my office provide you with a report that I believe was done by the Human Rights Commission in Quebec about the Centre jeunesse in Montreal. The report speaks very strongly about some very disturbing findings with regard to solitary confinement and some other things. I am sure that there are some other examples that have not received the same degree of publicity.

In clause 83(5) of the bill, under “Custody and Supervision,” we talk about the purposes of youth custody and supervision. The purpose is to contribute to the protection of society by carrying out sentences through the safe, fair and humane supervision of young persons. We take that seriously, as does the child advocate association. If they would like to work on some kind of national standards in this area, we would be very supportive of that work. We might even be able to facilitate and provide the funding for bringing together provinces and those who work with young people. The provinces are instrumental here. We need to work with the provinces to ensure that this proposed legislation is successful. The area you raise is an important one. My youth justice officials work closely with the Child Advocates Association. However, if the association wants to be more focussed in the development of national standards, it might need some provincial push back from provinces that defend their rights and jurisdiction jealously. However, we are used to that in this federation. We work with those who want to work with us and we will move this forward. The principle is clear in proposed section 83(1).

d’intervention en faveur de l’enfant, et qu’une autre province est sur le point d’en créer un. Ces personnes sont très préoccupées par les droits de l’enfant. Elles se sont davantage inquiétées, devant moi, de l’application de la loi que de la formulation même du texte.

Leur préoccupation porte plus particulièrement sur les normes nationales — qui se rattachent elles aussi à la Convention relative aux droits de l’enfant et au fait de ne pas soumettre les enfants à des pratiques contraires à leur dignité, par exemple, qui sont visées par les articles 37 et 40. Elles m’ont fait part et j’ai pu faire l’expérience — à ma grande stupéfaction — d’énormes différences pour ce qui est du recours aux moyens de contention et autres mesures restrictives appliquées dans les établissements provinciaux de détention.

Elles s’inquiètent de savoir comment nous pourrions contribuer à la mise en place de normes nationales dans le cadre de cette législation. Nous devons nous tourner vers les établissements qui réussissent le mieux à opérer une réhabilitation plutôt que vers ceux qui imposent à des enfants un régime cellulaire pendant des semaines. Il y a moyen d’adopter des règlements. Peut-on s’engager à mettre en place des normes nationales? C’est de toute évidence très important pour ces enfants et pour la réalisation des objectifs de ce projet de loi.

Mme McLellan: Vous soulevez un excellent argument. Je pourrais demander à mon bureau de vous remettre un rapport qui a été rédigé, il me semble, par la Commission des droits de la personne du Québec au sujet du Centre jeunesse de Montréal. Ce rapport révèle la présence de pratiques très inquiétantes qu’il condamne très fortement en ce qui a trait à l’isolement cellulaire, par exemple. Je suis sûre qu’il existe d’autres cas qui n’ont pas reçu la même publicité.

Au paragraphe 83(5) du projet de loi, sous le titre «Garde et surveillance», nous traitons des objectifs de la garde et de la surveillance des adolescents. Il s’agit de contribuer à protéger la société en assurant en toute sécurité une surveillance juste et humaine des adolescents qui purgent leur peine. Nous prenons ce rôle au sérieux, comme le fait l’association de la protection de l’enfance. Si elle souhaite oeuvrer en faveur de la mise en place de normes nationales dans ce domaine, nous serons très favorables à ce projet. Nous pourrions même faciliter son travail et fournir les crédits devant permettre aux provinces et à tous ceux qui oeuvrent auprès des adolescents de se réunir au sein d’un tel projet. Les provinces jouent un rôle clé en la matière. Il nous faut collaborer avec elles si nous voulons que ce projet de loi réussisse. La question que vous soulevez est importante. Mes fonctionnaires spécialisés dans la justice pénale s’adressant aux adolescents collaborent étroitement avec l’Association de la protection de l’enfance. Toutefois, si l’association souhaite s’intéresser davantage à la mise en place de normes nationales, il lui faudra peut-être demander aux provinces de rester un peu en retrait car ces dernières défendent jalousement leurs prérogatives. Nous sommes toutefois habitués à ce genre de chose au sein de notre fédération. Nous collaborons avec ceux qui souhaitent travailler avec nous et nous mettrons en oeuvre ce projet. Le principe est clairement exposé dans le projet de paragraphe 83(1).

[Translation]

Senator Rivest: Madam Minister, it is obvious that you do not have very many thoughts to share with us this morning concerning the very vigorous opposition this draft legislation has met with in Quebec. The government of Quebec has challenged against this bill in court. All the parties represented in the National Assembly vigorously oppose this bill and, I might add, so does a majority of youth workers and, indeed, of all the various professionals whose job it is to deal with young offenders. The system currently in effect in Quebec compares favorably with what has been done elsewhere in Canada.

Why have you failed to reach an agreement with the government of Quebec and, more importantly, why have you not attempted to convince youth professionals of the merits of the new legislation you are putting forward?

[English]

Ms McLellan: We have talked to those who work in the youth justice system in Quebec who wish to talk to us about this matter. We continue to work as closely as possible with them. There is no question that there are many admirable features of the Quebec system. In this legislation, we are learning from the successes of different jurisdictions and creating a new system that takes the best and builds on that and enhances it. I hope also, it will move the standard forward for all of us.

However, again, I would point out that — and I do this hesitantly, but we will provide you with the reports — in the implementation phase, in Quebec, the system has not been without its critics. The Human Rights Commission in Quebec issued what I can only describe as a stinging report in relation to the operation of at least the Centres jeunesse in Montreal, as they existed some time ago. We must respect the strengths of a system like Quebec's and those good things that other provinces are doing. We need to build on successes and turn a page in youth justice to move us all forward. That is what this legislation does. We believe this legislation will assist Quebec in its objectives and we will be providing them with considerable more resources to do what they want to do.

Senator Grafstein: Having reviewed the evidence carefully before this committee, I take it you have concluded that no further amendments to this bill are necessary?

Ms McLellan: That is what I have concluded. While people have individual or specific concerns, after testimony in the house committee we made about 160 amendments that are now integrated into this legislation. You heard much of the same testimony. There are some differences of philosophy. You heard from the Attorney General of Ontario last evening and from people who work with young people.

[Français]

Le sénateur Rivest: Madame la ministre, manifestement, vous n'aviez pas tellement de commentaires à partager avec nous ce matin au sujet de la très vive opposition que rencontre votre projet de loi au Québec. Le gouvernement québécois conteste judiciairement le projet de loi. Tous les partis de l'Assemblée nationale se sont vivement opposés à votre législation ainsi que, il faut bien le dire, la majorité des intervenants et les professionnels du milieu dans le domaine des jeunes contrevenants. Le système québécois était certainement performant à l'échelle canadienne.

Pourquoi avez-vous échoué dans les efforts que vous auriez dû faire pour en arriver à une entente avec le gouvernement du Québec, et surtout pour convaincre l'ensemble des professionnels du milieu, des mérites de votre projet de loi?

[Traduction]

Mme McLellan: Nous avons parlé avec ceux qui souhaitent s'entretenir de cette question au Québec au sein du système de justice pénale s'adressant aux adolescents. Nous continuons à collaborer avec eux dans toute la mesure du possible. Il est indéniable que le système québécois a un grand nombre de caractéristiques admirables. Nous tirons dans cette loi les leçons des succès enregistrés dans les différentes provinces et nous mettons en place un nouveau système qui tire parti de ces succès et qui doit nous permettre d'aller encore plus loin. J'espère par ailleurs que la qualité de l'application du système n'en sera que meilleure pour tous.

Je vous signale à nouveau, cependant — et je le fais avec réticence, mais je vous remettrai les rapports correspondants — que l'application du système n'a pas manqué d'être critiquée au Québec. La Commission des droits de la personne du Québec a rendu public un rapport qu'il me faut bien qualifier d'extrêmement critique au moins à l'égard du fonctionnement des Centres jeunesse de Montréal, tels qu'ils existaient il n'y a pas longtemps. Nous devons respecter les points forts d'un système comme celui du Québec et tout ce que font de bien d'autres provinces. Nous devons partir des succès obtenus et tourner la page pour que tout le monde puisse progresser en matière de justice pénale s'adressant aux adolescents. C'est ce que nous faisons dans ce projet de loi. Nous estimons qu'il aidera le Québec à réaliser ses objectifs et nous fournirons à cette province un surcroît considérable de ressources qui lui permettront de faire tout ce qu'elle veut faire.

Le sénateur Grafstein: Après avoir attentivement passé en revue le témoignage déposé devant notre comité, vous en avez conclu, j'ai l'impression, qu'il n'est pas nécessaire d'apporter d'autres amendements à ce projet de loi?

Mme McLellan: C'est ce que j'ai conclu. Certes, il y a des gens qui ont des inquiétudes individuelles ou des préoccupations précises, mais après avoir entendu tous les témoignages devant le comité de la Chambre, nous avons déposé quelque 160 amendements qui ont désormais été incorporés à la loi. Vous allez entendre en grande partie les mêmes témoignages. Il y a quelques divergences au niveau des principes. Vous avez entendu

Senator Grafstein: I assume you read our cross-examination of the Attorney General. Some of us do not agree with his position.

Ms McLellan: However, you can see the philosophical differences in this country in and around youth justice. We believe we have developed the best integrated youth justice system possible. Therefore, we do not believe that further amendment to this legislation is required. However, we have learned some important things from testimony here and from your own senators' comments in terms of the concerns that you have and how important it will be to implement this appropriately to ensure not only that we are reviewing it on an ongoing basis to ensure that it is achieving our objectives.

Senator Grafstein: I have a brief technical point arising out of your testimony and then I will move to the heart of one subject matter of which I am sure you are aware. That is, the application of the United Nations Convention on the Rights of the Child. I have read your recital in the bill and I have listened to your testimony. There are those who have supported your position that either it conforms or it does not conform; it does not matter. Is it your position that, by raising this the way you have in this recital and by saying that you conform, this is a *de jure* implementation of the provisions of the UN Convention on the Rights of the Child as it applies to this bill?

Ms McLellan: My view is that we are in compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. The last time we were here, we had a similar discussion with Senator Beaudoin about whether one needs implementing legislation for the entire convention — which deals with everything — and juvenile justice represents a tiny part of the convention. That is an important and interesting issue, but one that is preferably taken up with the Minister of Foreign Affairs.

Senator Grafstein: I am asking a legal question, not a political question or a policy question. The legal question is simple and not very complicated. That is, by referencing the United Nations Convention on the Rights of the Child and by your statements now, before and since saying "We comply;" and referencing the fact that you are only focussing on those provisions of the UN charter that relate to criminal justice — with which we do not disagree — is this *de jure* implementation in the domestic law of the United Nations Convention on the Rights of the Child for which you have applauded Senator Pearson?

Ms McLellan: If you are asking whether or not, in a court of law, we would argue in a case where someone suggests that something in this bill is not in compliance with the UN convention, the answer is yes, we would argue that.

hier soir le procureur général de l'Ontario ainsi qu'un certain nombre de responsables intervenant auprès des adolescents.

Le sénateur Grafstein: J'imagine que vous avez pris connaissance de la transcription des questions que nous avons posées au procureur général. Nous sommes un certain nombre à ne pas être d'accord avec sa position.

Mme McLellan: Vous pouvez voir cependant les différences qui existent dans notre pays en matière de justice s'adressant aux adolescents. Nous considérons avec mis sur pied le meilleur système de justice global possible en ce qui concerne les adolescents. Par conséquent, nous ne pensons pas que d'autres amendements doivent être apportés à ce projet de loi. Il n'en reste pas moins que nous avons beaucoup appris en prenant connaissance des témoignages présentés en ces lieux ainsi que des observations des sénateurs eux-mêmes, qui ont fait état d'un certain nombre de préoccupations et qui ont souligné l'importance de bien mettre en oeuvre cette législation afin d'en superviser en permanence l'application et de s'assurer qu'elle nous permettra d'atteindre nos objectifs.

Le sénateur Grafstein: J'ai une question de procédure à vous poser au sujet de votre témoignage et je passerai ensuite au coeur d'un problème que vous connaissez bien, j'en suis certain. En l'occurrence, il s'agit de l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. J'ai lu votre présentation du projet de loi et j'ai écouté votre témoignage. Il y en a qui vous appuient en disant que ce projet de loi se conforme ou ne se conforme pas à la convention; ça n'a pas d'importance. Considérez-vous qu'à partir du moment où vous indiquez dans votre présentation que vous vous conformez à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, ce projet de loi revient à mettre en oeuvre *de jure* ses dispositions?

Mme McLellan: Je considère que nous nous conformons à la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant. Lors de notre dernière comparution, nous avons eu ce même genre de discussion avec le sénateur Beaudoin pour savoir s'il nous fallait adopter une loi d'application de l'ensemble de la convention — qui traite de tout un éventail de questions — alors que la justice pénale pour les adolescents n'en représente qu'une petite partie. C'est là une question importante et d'un grand intérêt, mais qui devrait être soumise de préférence au ministre des Affaires étrangères.

Le sénateur Grafstein: Je vous pose une question de droit et non pas une question politique ou administrative. Cette question est bien simple. En l'occurrence, en disant, aujourd'hui comme hier, que vous vous conformez à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et en ne vous référant qu'aux dispositions de la Charte de l'ONU qui traitent de la justice pénale — auxquelles nous ne nous opposons pas — est-ce qu'il ne s'agit pas là d'une mise en oeuvre *de jure* dans notre droit interne de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant au sujet de laquelle vous avez félicité le sénateur Pearson?

Mme McLellan: Si vous me demandez par là, au cas où on attaquerait devant une cour de justice certaines dispositions de ce projet de loi en alléguant qu'elles ne se conforment pas à la convention de l'ONU, si nous sommes prêts à faire état de cette conformité, effectivement, c'est ce que nous ferions.

Senator Grafstein: What are the consequences if you do not?

Ms McLellan: That would be up to the court to decide.

Senator Grafstein: I do not want to get into a circular argument, but your law officers will know what I am talking about. If you wish to respond further to us, since you will present us with a document, perhaps you might respond precisely to that question in legal terms, not policy terms.

Let me get to the heart of my concern here. Minister, your officials have obviously followed this and you will know that I have a disagreement with you on a question of law, namely, clause 61. Clause 61 changes the presumption for criminal offences, as you have pointed out, from 16 to 14. It leaves that decision not in the hands of the courts or the system, but in the hands of the Governor in Council of a province. I have looked at the *Sheldon* case and the *Turpin* case. We will not get into a legal debate about that.

I will put that off to one side for a moment and come back to the evidence before us. You are correct that most witnesses agree with your stated objectives — but between cup and lip there is always Niagara Falls. Let me sum up the objection to that provision from a policy standpoint, and then I will come back to the constitutional standpoint.

It is best summed up by Professor Doob — whose view is widely shared — who said that this provision is “unprincipled and unnecessary.” Other witnesses go beyond that and say it is unconstitutional, both as it applies to the delegation of powers and also as it applies to the Charter. Let us leave the charter and delegation issues aside.

How do you contend with the proposition that the John Howard Society and the Elizabeth Fry Society — “outside” organizations that have been probably the most involved in the criminal justice system — support the contention that this provision is unprincipled and unnecessary from a policy standpoint and may have a counter-productive impact on incarceration and all of the things that you suggested? How do you deal with that?

If there is one place where there is a substantive objection from most witnesses — laying aside the attorneys general of Ontario, Manitoba, and Saskatchewan, and obviously you have heard us on that — this raises a very important question of liberal values — small “L.”

Ms McLellan: Indeed. I accept the fact — and it neither surprises nor disturbs me — that there are those who would have differences of view on various issues in and around this legislation. Our policy objective here is to lower the age for the presumption of adult sentence to apply in the most serious offences from 16 to 14. That is the policy objective of this government.

Le sénateur Grafstein: Quelles seraient les conséquences si ce n'était pas le cas?

Mme McLellan: Ce serait aux tribunaux d'en juger.

Le sénateur Grafstein: Je ne voudrais pas que l'on tourne en rond, mais vos juristes savent de quoi je veux parler. Si vous voulez nous donner des précisions sur ce point, étant donné que vous allez nous remettre un document, vous pourriez peut-être nous répondre précisément sur la question de droit et non pas en termes d'orientations politiques.

J'en viens maintenant au coeur de mes préoccupations. Madame la ministre, vos collaborateurs ont certainement suivi de près la question et vous devez savoir que je suis en désaccord avec vous sur une question de droit, précisément au sujet de l'article 61. L'article 61 modifie la présomption qui s'applique aux infractions criminelles, comme vous l'avez fait remarquer, en faisant passer l'âge de 16 à 14 ans. Il ne confie pas cette décision aux tribunaux ou aux responsables de l'administration du système, mais il la laisse entre les mains du gouverneur en conseil de la province. J'ai consulté les affaires *Sheldon* et *Turpin*. Il n'est pas nécessaire de nous lancer dans un débat juridique sur la question.

Je laisserai cette question de côté un instant pour en revenir aux témoignages qui nous ont été présentés. Vous avez raison de dire que la plupart des témoins sont d'accord avec les objectifs que vous vous êtes fixés — mais il y a loin de la coupe aux lèvres. Laissez-moi vous résumer les arguments qui s'opposent à cette disposition du point de vue de l'orientation des politiques, puis je reviendrai sur la question constitutionnelle.

C'est le professeur Doob — dont le point de vue est largement partagé — qui a le mieux résumé la question en disant que cette disposition «manque de principe et est inutile». D'autres témoins vont plus loin en disant qu'elle est inconstitutionnelle sur le plan de la délégation des pouvoirs comme sur celui de la Charte. Laissons de côté pour l'instant les problèmes posés par la Charte et par la délégation des pouvoirs.

Que répondez-vous à la Société John Howard et à la Société Elizabeth Fry — des organisations «extérieures» qui sont probablement celles qui sont le plus impliquées dans le système de la justice pénale — lorsqu'elles affirment que cette disposition manque de principe et est inutile du point de vue de l'orientation des politiques et qu'elle risque d'avoir des effets pernicieux sur l'incarcération et sur tous les points que vous avez évoqués? Que répondez-vous à cela?

S'il y a un point sur lequel la plupart des témoins — sans compter les procureurs généraux de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan, et vous n'avez évidemment pas manqué de nous entendre à ce sujet — ont présenté des objections quant au fond, c'est bien celui-là, qui remet véritablement en question les valeurs libérales, avec un petit «L».

Mme McLellan: En effet. Je reconnais — et cela ne me surprend ni ne m'inquiète — qu'il puisse y avoir entre nous des divergences d'opinion sur différentes questions entourant cette législation. Notre objectif politique est ici de ramener de 16 à 14 ans l'âge auquel s'applique la présomption de peine pour adulte pour les infractions les plus graves. C'est l'objectif de la politique de notre gouvernement.

Senator Grafstein: In the bill, you do not say that.

Ms McLellan: However, in response to discussions with the provinces and others, we decided that we could provide a province, a Lieutenant Governor in Council, with the discretion to determine whether they wanted that presumption to apply at 16, 15 or 14. Keep in mind that attorneys general exercise that discretion every day in this country. They decide whether they will ask for an adult sentence for a 14-year-old, and they do it on the basis of the exercise of their legitimate and constitutional discretion. That discretion may be exercised differently in British Columbia than it is in Nova Scotia or in Ontario. That happens every day as a basic element of the administration of justice in this country.

We are saying that if a provincial government wants to be more accountable and transparent to its public and through Order in Council indicate how it will exercise that discretion, at least in relation to this part of their discretion, they can do so. Then they are on record, and their public knows. I can assure you, honourable senators, whether we seek an adult sentence for this 14-year-old or this 15-year-old or this 16- or 17-year-old, we are saying that you can be transparent and upfront with your public and issue an Order in Council saying, "We do not want the presumption to apply in our province in these circumstances." I assure you that the attorneys general are making that decision every day.

Senator Grafstein: You are suggesting it is a distinction without a difference, that by delegating a responsibility to a Governor in Council to establish a systemic rule across the province — which will vary from province to province — is exactly the same from a constitutional standpoint as the individual decision made in the courts with the prosecutor in conjunction within the judicial system. You say that that is the same for constitutional purposes, from a question of delegation?

Ms McLellan: There is no problem with this provision in terms of delegation, in our opinion.

Senator Grafstein: Minister, let us respectfully disagree, and we would hope that the courts will decide in the future.

Let me ask you a final question, then. On the Charter issue, you are saying to us again — in clear and unequivocal terms — that having this checkerboard delegation, which you say is lawful across the country, in no way, shape or form offends the charter provisions.

Ms McLellan: That is what I am saying. The Supreme Court has been clear that allegations or assertions of Charter violation on province of residence in the area of youth justice and criminal justice generally do not constitute a Charter violation. The

Le sénateur Grafstein: Dans le projet de loi, ce n'est pas ce que vous dites.

Mme McLellan: Toutefois, à la suite des discussions qui ont eu lieu avec des provinces et d'autres intervenants, nous avons décidé de conférer aux provinces, aux lieutenants-gouverneurs en conseil, le pouvoir discrétionnaire de déterminer dans quelle mesure ils voulaient que cette présomption s'applique à 16, à 15 ou à 14 ans. N'oubliez pas que les procureurs généraux exercent tous les jours ce pouvoir discrétionnaire dans notre pays. Ils décident dans quelle mesure ils vont demander qu'une peine pour adulte soit appliquée à un adolescent de 14 ans et ils le font en exerçant légitimement le pouvoir discrétionnaire qui leur est reconnu par la Constitution. Ce pouvoir d'appréciation peut être exercé différemment selon que l'on se trouve en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse ou en Ontario. C'est un phénomène quotidien qui représente un élément essentiel de l'administration de la justice dans notre pays.

Nous disons que si un gouvernement provincial veut rendre davantage de comptes et se montrer transparent vis-à-vis de son opinion publique, il a la possibilité de le faire en prenant un décret, du moins dans la limite de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Il en sera alors pris acte et son opinion publique sera informée. Je peux vous assurer, honorables sénateurs, que si l'on cherche à infliger une peine pour adultes à un adolescent de 14, de 15, de 16 ou de 17 ans, vous avez tout à fait la possibilité de faire preuve de transparence et d'être franc avec votre population en prenant un décret affirmant: «Nous ne voulons pas que cette présomption s'applique à notre province dans ces circonstances». Je peux vous garantir que les procureurs généraux prennent ce genre de décision tous les jours.

Le sénateur Grafstein: Selon vous, il y a une nuance mais non pas une véritable différence d'application, et le fait de déléguer à un gouverneur en conseil le pouvoir d'établir une règle systématique à l'échelle de la province — qui variera d'une province à l'autre — revient exactement au même sur le plan constitutionnel que le fait de laisser au procureur le soin de prendre cette décision dans les différentes affaires qui sont jugées devant les tribunaux. Vous nous dites que cela revient au même du point de vue constitutionnel, pour ce qui est de la délégation des pouvoirs?

Mme McLellan: Cette disposition ne pose aucun problème, à notre avis, sur le plan de la délégation des pouvoirs.

Le sénateur Grafstein: Excusez-moi, madame la ministre, mais je ne suis pas d'accord avec vous et j'espère que les tribunaux trancheront à l'avenir.

Je vais vous poser alors une dernière question. Pour ce qui est de la Charte, vous nous répétez une fois de plus — en termes clairs et sans équivoque — que ce pouvoir de délégation en forme de mosaïque, qui selon vous est légal dans notre pays, n'enfreint aucunement les dispositions de la Charte.

Mme McLellan: C'est ma conviction. La Cour suprême a clairement établi que les allégations ou les accusations d'infractions à la Charte s'établissant en fonction de la province de résidence dans le domaine de la justice pénale pour les

Supreme Court encourages provincial variation in the area of youth justice.

Senator Grafstein: Again, we respectfully disagree.

Ms McLellan: I understand that, senator, and that is fair ball.

Senator Grafstein: We will meet again in the Supreme Court.

Ms McLellan: We will.

Senator Andreychuk: Needless to say, I am somewhat disappointed, Minister, that you have said that you would not entertain any amendments. That means that no matter what I might try to do to persuade you today that some of the clauses of the bill are probably unfair or need to be revisited, you are not prepared to amend the bill.

Ms McLellan: I will certainly take your comments under advisement. I respect your opinion, and I will be interested in hearing your comments. Much of the concern that I have read, through the transcripts at least, can be dealt with through implementation and ensuring careful, wise, and well-informed implementation of this legislation. That may not speak to your concerns. I do not know.

Senator Andreychuk: I will touch on that. It seems to me that you and I have read the witnesses differently. I think the witnesses have very strongly pointed out the areas that they like in the bill and some of the directions that you are going. I think everyone has come to the conclusion, in my opinion, that you started out with one philosophy. You were then persuaded to include more of a different philosophy. The bill is really a compilation now of competing principles and philosophies. Therefore, it is very complex, very cumbersome, very detailed and will be costly and laden with unnecessary bureaucracies. People worry the bill does not speak quickly to young people and clearly to parents, including those who have some effect on children.

For example, if I may raise again schools, teachers are left out of the equation unless someone else deems them to be in. There are thousands of teachers who make an impact on their students and they have asked to be included. I am not sure what they have asked for by way of amendment, but they do want to be included.

Victims, for example, groups are saying that they will likely be traumatized twice — by the crime and then by these methods and procedures. It is not a question of this bill trying to cause results — in fact, it may have been a problem of over-listening.

Ms McLellan: It is rare that I am accused of over-listening.

Senator Andreychuk: I think it is absolutely true. The first act was put forward and there was great difficulty with it. I think you have tried to listen and to accommodate many varying points of

adolescents, et de la justice pénale en général, ne peuvent être retenues au titre de la Charte. La Cour suprême encourage les provinces à se singulariser dans le domaine de la justice pénale pour les adolescents.

Le sénateur Grafstein: Là encore, je vous prie d'enregistrer mon désaccord.

Mme McLellan: Je comprends bien cela, sénateur, et c'est tout à fait normal.

Le sénateur Grafstein: Nous nous retrouverons devant la Cour suprême.

Mme McLellan: Nous nous retrouverons.

Le sénateur Andreychuk: Il va sans dire que je suis quelque désappointée, madame la ministre, en vous entendant dire que vous n'êtes prête à accepter aucun amendement. Cela signifie que quoi que je puisse faire pour tenter de vous persuader que certaines dispositions de ce projet de loi sont probablement injustes et doivent être revues, vous n'êtes pas prête à l'amender.

Mme McLellan: Je tiendrai certainement compte de vos observations. Je respecte votre point de vue et je suis tout à fait prête à écouter vos arguments. La plupart des sujets de préoccupation dont j'ai pu prendre connaissance, du moins en lisant les transcriptions de vos séances, peuvent être réglés par une application prudente, sage et bien informée de la loi. Cela n'apaise peut-être pas toutes vos inquiétudes. Je n'en sais rien.

Le sénateur Andreychuk: J'y reviendrai. Il me semble que vous et moi, nous n'avons pas lu les témoignages de la même manière. Je pense que les témoins ont très bien fait part de leur accord sur certains points du projet de loi et sur certaines de ces orientations. Ils en sont tous arrivés à la conclusion, à mon avis, que vous étiez partie d'une série de principes. On vous a ensuite persuadée de faire place à d'autres principes différents. Ce projet de loi juxtapose en fait des philosophies et des principes opposés. Il est par conséquent très complexe, très lourd, très détaillé, très technocratique, et sa mise en oeuvre va coûter cher. Les observateurs s'inquiètent de voir que ce projet de loi n'est pas vraiment parlant pour les adolescents et pour les parents, y compris ceux qui peuvent exercer une certaine influence sur leurs enfants.

Ainsi, si vous me permettez de revenir sur la question scolaire, les enseignants sont laissés de côté à moins que quelqu'un d'autre juge bon de s'adresser à eux. Il y a des milliers d'enseignants qui ont une influence sur leurs élèves et qui ont demandé à intervenir. Je ne sais pas ce qu'ils ont demandé exactement sous forme d'amendement, mais ils veulent effectivement pouvoir intervenir.

Au sujet des victimes, par exemple, certains groupes nous disent qu'elles seront vraisemblablement doublement traumatisées — par le crime, d'abord, puis par les méthodes et les procédures qui sont instituées ici. Ce n'est pas que l'on ait fait preuve de mauvaise volonté dans ce projet de loi — en fait, il se pourrait même que l'on ait trop écouté la population.

Mme McLellan: Il est rare qu'on m'accuse de trop écouter.

Le sénateur Andreychuk: Je considère que c'est tout à fait vrai. Lorsque le premier texte a été déposé, il présentait toutes sortes d'inconvénients. Je pense que vous vous êtes efforcée

view. The bottom line is that the proposed act will be so complex, in my opinion, that it will not benefit young people. That is why I urge you to listen to the witnesses and to reflect on some amendments.

Ms McLellan: That is an interesting point. I respect what you have said. We have lived with this bill for so long and when one lives with something for a long time, one can distil it down to its essence. For me, actually, this proposed legislation is simple and straightforward. It is about some very basic things.

Implementation is a different issue. There is much that needs to be done on the implementation side to ensure the legislation works as anticipated. Much work must be done in the training of police, prosecutors, judges and provincial attorneys general. I understand that challenge and I take that up because we all want a better system.

There are no competing philosophies here. There are complementary objectives. A key component of the criminal justice system is obviously protection of society as a matter of constitutional imperative. That is criminal law. Another compelling objective, though, in dealing with young people, is to prevent them from getting into trouble and, if they do, to rehabilitate them and reintegrate them back into society as effectively and fully as possible. We want them to get on with their lives and the families and the communities can get on with their lives.

In the middle, there are meaningful consequences if they do get into trouble: making sure the young person is accountable and is takes responsibility for his or her acts. That is all part of maturation and growing up. Parents understand that viscerally. People who work with young people understand that viscerally. They understand — and we have learned a lot from them — that sometimes the most meaningful consequences for a young person are not jail, are not being hauled in front of a judge. Sometimes it is sitting down and connecting with the person who has been harmed.

I do not think there are conflicting philosophies here. This bill reflects the complexity in a modern society of dealing with the challenge of how we respond to young people who break the law or hurt other people. That is reflected in both the preamble and in the principles of this legislation. but it is not easy stuff.

This bill does not have competing goals but complementary goals, and that is a challenge. There will be tension along the edges here. However, tension, as I have discovered, is what life is inherently about.

Our goals here are clear. Implementation will require much work and work that must be carried forward. The work will not stop. We have no finite point at which we can say the bill has been proclaimed, we have done our education and expect that the system will work beautifully. That is what happened with the YOA and the system did not work beautifully.

d'écouter et de tenir compte de nombreux points de vue différents. En fin de compte, la loi proposée va être si complexe, à mon avis, qu'elle ne rendra pas service aux adolescents. C'est pourquoi je vous invite à écouter les témoins et à réfléchir à certains amendements.

Mme McLellan: L'argument est intéressant. Je respecte votre propos. Cela fait si longtemps qu'on fréquente ce projet de loi qu'on a fini par en dégager la véritable essence. En ce qui me concerne, en fait, le texte proposé est simple et sans surprises. Il pose un certain nombre de principes essentiels.

Quant à l'application, c'est autre chose. Il reste beaucoup à faire sur le plan de l'application pour s'assurer que la loi opère comme prévu. Beaucoup de travail reste à faire pour former la police, les ministères publics, les juges et les procureurs généraux des provinces. Je me rends compte du défi et je suis prête à le relever parce que nous voulons tous pouvoir disposer d'un meilleur système.

Il n'y a pas de principes opposés ici. Les objectifs sont complémentaires. L'un des éléments clés du système de justice pénale, c'est bien évidemment la protection de la société, qui est exigée par la Constitution. C'est le droit pénal. Il y a toutefois un autre objectif majeur qui est de faire en sorte, lorsqu'on a affaire à des adolescents, d'éviter qu'ils se retrouvent en difficulté et, si c'est le cas, de les réhabiliter et de les réintégrer le plus efficacement et le plus pleinement possible au sein de la société. Nous voulons qu'ils puissent reprendre une vie normale et qu'il en soit de même pour leurs familles et leurs collectivités.

Dans l'intervalle, s'ils ont des démêlés avec la société, des conséquences effectives s'ensuivent: il faut s'assurer que l'adolescent rende des comptes et assume la responsabilité de ses actes. Cela fait partie du processus de maturation et de croissance. Les parents le comprennent automatiquement. Ceux qui travaillent auprès des adolescents le comprennent automatiquement. Ils comprennent — et nous avons beaucoup appris à leur contact — que parfois, ce qui produit le plus d'effet sur un adolescent, ce n'est pas l'incarcération, mais le fait d'être traduit devant un juge. Parfois, c'est d'être assis et d'entrer en relation avec la personne qui a subi un préjudice.

Je ne pense pas qu'il y ait ici des principes qui s'opposent. Ce projet de loi traduit toute la complexité d'une société moderne, qui s'efforce de relever le défi posé par des adolescents en rupture avec la loi ou qui s'attaquent à d'autres personnes. Cela se reflète à la fois dans le préambule et dans les principes établis par ce texte, mais ce n'est pas chose facile.

Ce projet de loi n'a pas des objectifs opposés, mais des objectifs complémentaires, et c'est là le défi à relever. Il y aura des tensions et des craquements aux entournures. J'ai appris, toutefois, que la vie était faite de tensions.

Nos objectifs sont clairs ici. La mise en application exigera beaucoup de travail et beaucoup de suivi. Ce travail devra être permanent. Nous n'avons pas de seuil bien déterminé à partir duquel nous pourrions dire que le projet de loi aura été mis en oeuvre, que notre travail aura été fait et que le système fonctionnera à merveille. C'est ce qui s'est passé au sujet de la LJC et le système n'a pas marché à merveille.

What we need to do is sustain; we are always implementing — maybe not at the same intensity as in the first year or 18 months. However, we are always learning, reviewing and returning to the original principles, objectives and goals and ask, “Are we meeting those? If not, what do we need to do in terms of the implementation to achieve that?”

Senator Andreychuk: Virtually everyone has said the YOA failed because the training and the tools to get the act up and running were ignored in favour of start-up costs and gearing up the custodial facilities.

Ms McLellan: Exactly.

Senator Andreychuk: By that time, the public had lost faith in the Young Offenders Act.

We have heard attorneys general say that, since 1990, when they were on a 50-50 cost-sharing, they had difficulty implementing the Young Offenders Act. They are now down to 22 per cent or 25 per cent on the cost-sharing basis and that there just is not much money. They are very worried. Every witness who lauded your bill said that success was subject to the necessary resources being made available.

The provinces say that the arrangements with the federal government are simply not sufficient to gear up and sustain the provisions of this bill. We understand that \$9 million is being provided for police training in and around the provinces. The overall Ontario budget for training the police, though, will be \$12 million.

I hear these figures repeatedly. I know that you can not do it now because it would take too long, but could you provide us with details on the exact proposed cost-sharing for implementation and training and gearing up of the entire system. I need a breakdown of the figures. I hear \$950 million from you. That is not what we are hearing from the provinces. Can we get a breakdown of figures for each category?

Ms McLellan: We can give you that. Some details may have been provided but we certainly can send it out again to everyone. We have all sorts of figures, as you might imagine.

The previous government moved away from 50-50 cost-sharing for specific reasons. We are now in the process of increasing funding — as I mentioned the last time I was here. On average, we are moving to around 40 per cent, although that varies from province to province. Is that a fair estimation, Ms Latimer?

Ms Latimer: It very much depends on the jurisdiction and the type of approach taken in youth justice. There is no question that Ontario runs a very expensive, custody-based system. The result of having a 50-50 cost-sharing system previously, was that many

Il nous faudra persévérer; nous continuerons à veiller à l'application — peut-être pas avec la même intensité que lors des 12 ou 18 premiers mois. Constamment, toutefois, nous apprenons, nous nous remettons en question et nous revenons aux principes, aux objectifs et aux buts établis à l'origine en nous demandant: «Est-ce que nous les respectons? Sinon, que faut faire en matière d'application pour y parvenir?»

Le sénateur Andreychuk: Presque tout le monde a dit que la LJC avait échoué parce qu'on a négligé la formation et les moyens d'application en faveur des coûts de démarrage et de la mise en place d'établissements de garde.

Mme McLellan: C'est tout à fait vrai.

Le sénateur Andreychuk: À partir de là, l'opinion publique n'a plus confiance dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

Des procureurs généraux sont venus nous dire que, depuis 1990, alors que l'on partageait les coûts à parts égales, ils ont des difficultés à mettre en oeuvre la Loi sur les jeunes contrevenants. Aujourd'hui, nous en sommes à 22 ou à 25 p. 100 dans le cadre de l'entente de partage des coûts et il n'y a donc tout simplement pas assez d'argent. Ils sont très inquiets. Tous les témoins qui sont venus applaudir votre projet de loi vous ont déclaré que la réussite était tributaire de l'apport des ressources nécessaires.

Les provinces nous disent que les ententes passées avec le gouvernement fédéral ne sont tout simplement pas suffisantes pour mettre et maintenir en application les dispositions de ce projet de loi. Nous croyons savoir que 9 millions de dollars vont être affectés à la formation de la police dans les provinces. Le budget global de formation de la police de l'Ontario va toutefois s'élever à 12 millions de dollars.

J'entends constamment répéter ces chiffres. Je sais que vous ne pouvez pas le faire maintenant parce que ça prendrait trop de temps, mais pourriez-vous nous détailler avec précision les projets d'ententes portant sur l'application, la formation et la mise en place de l'ensemble du système. J'ai besoin d'une ventilation détaillée. Je vous entends parler de 950 millions de dollars. Ce n'est pas ce que nous disent les provinces. Pourriez-vous nous préciser le montant de chaque poste de crédits?

Mme McLellan: Nous pouvons vous le communiquer. Il faudra peut-être préciser certains détails, mais nous pouvons certainement faire parvenir ces renseignements à tout le monde. Nous avons toutes sortes de chiffres, comme vous pouvez l'imaginer.

C'est pour des raisons biens précises que le gouvernement précédent s'est écarté du partage des coûts à parts égales. Nous sommes désormais en voie de relever ce financement — comme je l'ai indiqué lors de ma dernière comparution. Nous passons en moyenne à environ 40 p. 100, même si ce pourcentage varie d'une province à l'autre. C'est une bonne estimation, madame Latimer?

Mme Latimer: Tout dépend de la juridiction et de la démarche adoptée en matière de justice s'adressant aux adolescents. Il est indéniable que l'Ontario administre un système très onéreux, axé sur la détention. Le système antérieur de partage des coûts à parts

resources for youth justice were flowing into Ontario to subsidize their custody-based system.

Senator Andreychuk: I do not want to get into attacking or defending any particular province. The uniform message was that we did not properly train for or sustain the YOA. We compound our neglect by saying that amending the act will solve the problems.

I am asking for an assurance now that if anyone is going to buy into this bill, that the federal government — who is driving this bill forward; the provinces do not want it — will provide sufficient money to encourage the provinces to implement it appropriately?

The Canadian Bar told us that they do not like what the provinces are doing and that consequently, this bill was going to force provincial governments to do, on the social services agenda, what cannot be done directly by negotiation. We are going to try to attack their methods and models of how they implement rehabilitation and how they deal with families and youth by using the clout of the new act.

Ms McLellan: There is hardly a major issue that we talk about with the provinces where they do not want more money from us. Just as the Prime Minister and the Minister of Finance are somewhat sceptical when we ministers line up and ask for more resources to implement our mandates, I think it is appropriate for me as Minister of Justice, sometimes, to meet ongoing requests from the provinces for additional resources with healthy scepticism. If the federation works effectively, the way to approach this is to sit down with the provinces and territories and determine whether we share the same objectives. I have not heard a province say that they do not share the objectives of this legislation, even Ontario.

Let us then talk about how, working together, we can achieve this shared objective. The provinces might disagree with some of the means, and that is fair, but that is a different issue. Let us talk about how we can achieve these shared objectives within a reasonable fiscal framework. We would always like more money, but we must work within a reasonable fiscal framework.

We received substantial new dollars for this implementation; those new dollars are available to the provinces. Many of the provinces have taken that up. If a province does not like the fact that those who do more front-end work rather than traditional custody will benefit, I make no apologies for that because that is what we are trying to do. We are trying to reduce over-dependence on incarceration where it is not required.

égales avait pour résultat de rediriger vers l'Ontario un grand nombre de ressources subventionnant le système de justice axé sur la détention des adolescents que l'on trouve dans cette province.

Le sénateur Andreychuk: Je n'ai pas l'intention d'attaquer ou de défendre une province en particulier. La conclusion valable pour tous, c'est que nous n'avons pas dispensé une formation adéquate pour bien mettre en oeuvre la LJC. Nous ne faisons qu'aggraver le problème en disant qu'en modifiant la loi nous allons tout régler.

Ce que je veux ici, c'est que l'on me garantisse qu'à partir du moment où il faut s'accommoder de ce projet de loi, le gouvernement fédéral — c'est lui qui a pris cette initiative; les provinces n'en veulent pas — va fournir suffisamment de crédits pour inciter les provinces à mettre en oeuvre ce projet de loi comme il se doit.

Le Barreau canadien nous a déclaré qu'il n'aimait pas ce que faisaient les provinces et que par conséquent ce projet de loi allait obliger les gouvernements provinciaux à faire, dans le secteur des services sociaux, ce que l'on ne peut pas obtenir directement d'elles par la voie de la négociation. Grâce aux moyens coercitifs que nous offre la nouvelle loi, nous allons nous efforcer d'attaquer les méthodes et les modèles avec lesquels elles mettent en oeuvre la réhabilitation et prennent en charge les familles et les adolescents.

Mme McLellan: Il est bien rare que sur une question d'importance, les provinces nous disent qu'elles ne veulent pas que nous leur versions davantage d'argent. De même que le premier ministre et le ministre des Finances sont toujours un peu sceptiques lorsque les différents ministres viennent à tour de rôle demander davantage d'argent pour pouvoir exécuter leur mandat, je pense qu'il est bon parfois, en ma qualité de ministre de la Justice, que j'écoute les demandes de crédits supplémentaires présentées par les provinces avec une bonne dose de scepticisme. Dans une fédération qui fonctionne bien, la meilleure façon de régler la question est de s'asseoir avec les provinces et les territoires pour déterminer dans quelle mesure nous partageons les mêmes objectifs. Je n'ai entendu aucune province, même l'Ontario, nous dire qu'elle ne partage pas les objectifs de cette loi.

Demandons-nous alors si, en unissant nos efforts, nous pouvons atteindre cet objectif commun. Il est possible que des provinces ne soient pas d'accord avec certains moyens, et c'est bien légitime, mais la question n'est pas là. Parlons de la façon de réaliser ces objectifs communs avec un budget raisonnable. Nous avons toujours besoin de plus d'argent, mais nous devons opérer avec un budget raisonnable.

Nous avons reçu une quantité importante de nouveaux crédits au titre de cette mise en oeuvre, crédits qui seront versés aux provinces. Nombre de provinces en ont accepté le principe. Si une province n'aime pas le fait que ces crédits vont privilégier le travail de prévention sur le terrain plutôt que les services traditionnels de détention, je n'ai pas à m'en excuser parce que c'est ce que nous cherchons à faire. Nous cherchons à limiter la trop grande dépendance vis-à-vis de l'incarcération lorsqu'elle n'est pas nécessaire.

As Ms Latimer has said, the most expensive intervention for a young person is detention. As we implement this legislation and as detention is used less for non-violent young offenders, the provinces should be freeing up resources to put into the front end and the rehabilitation and reintegration. That is our goal.

Resources will be reallocated from detention to front end if we are successful with this legislation. With the new dollars, there are enough resources for the provinces to move forward. I have told the provinces that I will continue to argue for a return to 50-50 funding in this area. We are getting close. We have made substantial strides from when the previous government unilaterally slashed these contribution agreements with the provinces. We talked to the provinces. We share the fiscal burden and we understand the challenges. While they would like more — as would I — we have enough to implement this legislation in an effective and responsible way.

Senator Andreychuk: The point is that the YOA was sold in exactly the same way — front end, no custody and we will have plenty of money.

Minister Chris Axworthy from Saskatchewan appeared before us and conveyed the overwhelming feeling that the entire justice system, with all these changes, really does not suit the Aboriginal ideal of justice for young people. I am concerned that this bill does not reflect the needs sufficiently. If Mr. Axworthy is correct, if 6,000 young people are incarcerated in Saskatchewan and 80 per cent of those are Aboriginal — which is, by anyone's calculation, an over-subscription — it would cost about \$4,000 per youth to even begin to start up the implementation. From where does the money come to fund a justice system that is not sufficiently contemplated in this bill? Conferences do not do it. It is just on the edges.

I appeal to you to rethink Aboriginal justice immediately because it is a critical issue that this bill does not really address.

Ms McLellan: That is a very important point. As I described in my opening comments, there is much in this legislation that we believe will help with the over-representation of Aboriginal youth in our justice system, because so many of them are convicted for minor crimes. Because their parents do not come to court or because they do not have a support system where the offence took place, they end up in detention. Some people think that putting those young people in detention gives them a better chance than leaving them on the street. That is a terrible thing.

Ainsi que l'a indiqué Mme Latimer, c'est la détention qui est le mode d'intervention le plus onéreux pour les adolescents. Lorsque cette loi sera entrée en application et que l'on aura moins recours à la détention pour les jeunes contrevenants non violents, les provinces devraient pouvoir dégager des ressources qui pourront être affectées à la prévention sur le terrain ainsi qu'à la réhabilitation et à la réintégration. C'est notre objectif.

Si nous réussissons à bien mettre en oeuvre cette loi, des ressources consacrées jusqu'ici à la détention pourront être réaffectées à la prévention sur le terrain. Grâce aux nouveaux crédits, les provinces disposeront de suffisamment de ressources pour faire leur travail. J'ai fait savoir aux provinces que je continuerais à préconiser le retour à un financement à parts égales dans ce secteur. Nous nous en approchons. Nous avons fait de grands progrès par rapport à la situation antérieure, lorsque le gouvernement précédent a décidé unilatéralement de dénoncer ces accords de participation financière passés avec les provinces. Nous avons parlé aux provinces. Nous partageons le fardeau financier et nous connaissons les difficultés. Certes, elles aimeraient avoir plus — moi aussi, d'ailleurs — mais nous avons suffisamment d'argent pour mettre en oeuvre cette loi avec efficacité et de manière responsable.

Le sénateur Andreychuk: Le problème, c'est que l'on nous a fait les mêmes lors de la mise en application de la LJC — la prévention sur le terrain, pas de détention et des quantités d'argent.

Lorsqu'il est venu comparaître en ces lieux, le ministre Chris Axworthy, de la Saskatchewan, s'est fait le porte-parole de l'immense majorité des gens en nous disant que l'ensemble du système de la justice pénale, en dépit de tous ces changements, n'était nullement adapté en fin de compte à l'idéal de justice autochtone en ce qui a trait aux adolescents. Je crains que ce projet de loi ne réponde pas comme il se doit aux besoins. Si l'on suit M. Axworthy dans son raisonnement, à partir du moment où 6 000 adolescents sont incarcérés en Saskatchewan et si 80 p. 100 d'entre eux sont autochtones — chiffres qui témoignent d'une surreprésentation, quelle que soit la façon dont on fasse les calculs — il en coûterait quelque 4 000 \$ par adolescent ne serait-ce que pour commencer à appliquer la loi. D'où va venir l'argent devant servir à financer un système de justice pénale que l'on n'a pas suffisamment délimité dans ce projet de loi? Ça ne se fera pas avec des conférences. Les problèmes se situent simplement à la marge.

Je vous adjure de revoir immédiatement le système de justice pénale pour les Autochtones, car c'est un problème essentiel qui n'est pas vraiment réglé par ce projet de loi.

Mme McLellan: C'est un point très important. Comme je l'ai indiqué dans mon exposé, cette loi contient de nombreuses dispositions qui, à notre avis, contribueront à remédier à la surreprésentation des adolescents autochtones au sein de notre système de justice pénale étant donné qu'ils sont très nombreux à être reconnus coupables de délits mineurs. Étant donné que leurs parents ne se présentent pas devant les tribunaux, ou parce qu'ils ne disposent pas d'un réseau de soutien là où l'infraction a eu lieu, ils se retrouvent détenus. Certaines personnes considèrent qu'on

Your point is a very important one. Youth justice is only a tiny part of dealing with the overall issue of Aboriginal youth and why they are over-represented in the justice system. We must all start addressing root causes.

It is too late when a young person is before a court. Why are so many Aboriginal young people coming before the courts? What is happening in these communities and what do we need to do long before this legislation kicks in to ensure that these young people do not come in contact with the criminal law.

Those are profoundly important issues, which we all have a responsibility to take up, that go well beyond youth justice. Through our Aboriginal justice strategy, which is a separate program, through crime prevention and through the new dollars here, we in the Justice Department are taking up that obligation very seriously and perhaps doing more in a concerted way than are some others. However, it must be a shared societal obligation to get at the root causes. We do not want young people overrepresented before the courts or overrepresented in police contacts on the streets of Regina or Saskatoon. However, that issue must be dealt with long before they get here.

The Chairman: I have Senators Joyal and Cools on my list of questioners. Please be as brief as possible.

Senator Joyal: I have the same right as any other senator to question the witness. We have heard at least 60 witnesses and have spent many hours studying this bill. It is only fair that I have an opportunity to question the minister.

I would like to return to the issue of the U.N. Convention on the Rights of the Child. The 1995 report of the United Nations committee stated in section 23 that:

In view of the fact that the Convention can only be referred to before the courts as a means of interpretation of national legislation, the Committee recommends that further steps be taken to ensure the effective implementation of the convention at the national level.

We all agree that in 1995 that was the conclusion of the legal force or strength of the convention in our domestic legislation. It was used as an interpretive document.

If I understand your reading of the "whereas" in the preamble of the bill, which clearly says, "Whereas Canada is a party to the United Nations Convention on the Rights of the Child," you recognize that this legislation is in fact the implementation in the domestic law of the obligations that flow from the convention insofar as juvenile or child court system is concerned. Am I right by saying that?

rend service à ces adolescents en les plaçant en détention plutôt que de les laisser courir les rues. C'est une terrible situation.

La question que vous soulevez est très importante. La justice pénale pour les adolescents n'est qu'un simple élément de la question plus globale des jeunes Autochtones et des raisons pour lesquelles ils sont surreprésentés dans notre système de justice. Nous devons tous nous attaquer aux causes profondes.

Lorsqu'un adolescent se retrouve devant le tribunal, il est trop tard. Pourquoi les adolescents autochtones sont-ils si nombreux à être traduits devant les tribunaux? Que se passe-t-il au sein de ces collectivités et que doit-on faire bien avant que cette loi intervienne pour nous assurer que ces adolescents n'aient pas de démêlés avec la loi?

Ce sont là des questions terriblement importantes, que nous avons tous le devoir d'aborder, elles débordent très largement du cadre de la justice pénale pour les adolescents. Au moyen de notre stratégie de justice pénale pour les Autochtones, qui est un programme distinct, grâce à la prévention de la criminalité et avec les nouveaux crédits qui sont affectés ici, le ministère de la Justice prend très au sérieux cette obligation et fait peut-être davantage que bien d'autres intervenants en agissant par la voie de la collaboration. Il n'en reste pas moins que tous les acteurs de notre société ont en commun l'obligation de se pencher sur les causes profondes de ce phénomène. Nous ne voulons pas que les adolescents soient surreprésentés devant les tribunaux, ou encore lorsque la police fait des descentes dans les rues de Regina ou de Saskatoon. Il faut cependant que l'on s'attaque au problème bien avant d'en arriver là.

La présidente: J'ai sur ma liste les sénateurs Joyal et Cools. Je vous demanderai de rester aussi brefs que possible.

Le sénateur Joyal: J'ai les mêmes droits d'interroger le témoin que tous les autres sénateurs. Nous avons entendu au moins 60 témoins et nous avons consacré de nombreuses heures à l'étude de ce projet de loi. Il n'est que justice que j'aie la possibilité d'interroger la ministre.

J'aimerais revenir à la question de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. On peut lire, dans la section 23 du rapport publié en 1995 par le comité des Nations Unies:

Étant donné que l'on ne peut se référer à la convention devant les tribunaux qu'en tant que moyen d'interprétation de la législation nationale, le comité recommande que l'on adopte des dispositions supplémentaires pour garantir l'application effective de la convention au plan national.

Nous sommes tous d'accord pour dire que telle était en 1995 la force obligatoire de l'application de la convention à nos lois internes. C'était un document d'interprétation.

Si j'interprète bien les «attendus» du préambule du projet de loi, qui disposent précisément: «Attendu que le Canada est partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant», vous reconnaissez que cette loi met effectivement en oeuvre dans notre droit interne les obligations qui découlent de la convention pour ce qui est du système de justice pénale s'adressant aux enfants ou aux adolescents. Est-ce que j'ai raison?

Ms McLellan: Senator, I chose my words carefully. I believe that the legislation before you complies with the UN Convention on the Rights of the Child. I will defer to Ms Weiser if you want to get into the nuances of compliance versus some form of official implementing legislation. That is not what this is. However, we are in compliance with our obligations is our opinion.

Ms Irit Weiser, General Counsel, Hunan Rights Law Section, Department of Justice: The preamble alone would not be the means by which Canada is implementing the convention on the rights of the child. There are various provisions in this bill that implement the convention on the rights of the child as that applies to the administration of justice. As the minister mentioned, we will submit to you shortly the document that outlines which provisions of the bill implement the sections of the convention on the rights of the child that deal with the administration of justice.

The reference to the convention in the preamble is a signal to judges to consider the convention when they are interpreting the Youth Justice Act, just as we consider the convention when we were developing the bill.

Senator Joyal: There is nuance from what you said previously. The way I interpreted your first statement in response to Senator Grafstein on this issue was that this bill is the enabling legislation of the convention insofar as the Juvenile Court System is concerned.

Ms McLellan: I chose my words carefully. I said that we were in compliance with the UN convention.

Mr. Mosley: I will approach it slightly differently by talking about our process. When we are considering adhering to an international instrument such as this convention, we look at our domestic law or, as in this case, also at the domestic administrative arrangements. We ask ourselves the question: Are our domestic laws or arrangements now in conformity with the convention so that we could sign and adhere to it, or are there gaps in our existing law or procedures that need to be addressed? For example, with respect to two conventions that are addressed in Bill C-36, you were also, senator, if I may, a member of the special committee.

Senator Joyal: I was not a member, but I attended the meetings.

Mr. Mosley: We have identified gaps in our existing law that require additional legislation so that we are in a position to say yes, we are in conformity with the terms of this convention. That is the way Canada approaches that issue.

Senator Joyal: When the convention states that the paramount principle of the convention is the superior interest or the best interest of the child, you are of the conviction that, in its essential

Mme McLellan: Sénateur, je pèse mes mots. Je considère que la législation qui vous est présentée est conforme aux dispositions de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant. Si vous voulez rentrer dans les subtilités, je demanderai à Mme Weiser de vous exposer la différence entre la conformité et une forme quelconque de loi officielle d'application. Ce n'est pas le cas ici. Toutefois, nous estimons que nous nous conformons à nos obligations.

Mme Irit Weiser, avocate générale, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Le préambule n'est pas le seul texte d'application par le Canada de la Convention sur les droits de l'enfant. Il y a dans ce projet de loi différentes dispositions qui appliquent cette convention en matière d'administration de la justice. Comme vient de vous l'indiquer la ministre, nous allons vous remettre très bientôt le document qui fait état des dispositions du projet de loi mettant en application les articles de la Convention sur les droits de l'enfant qui traitent de l'administration de la justice.

Le fait de se référer à la convention dans le préambule signale aux juges qu'il leur faut tenir compte de la convention lorsqu'ils interprètent la Loi sur la justice pénale pour les adolescents comme nous avons tenu compte de cette même convention lorsque nous avons élaboré le projet de loi.

Le sénateur Joyal: Il y a une légère nuance par rapport à ce que vous avez dit précédemment. J'avais cru comprendre, en entendant la réponse que vous avez donnée au sénateur Grafstein en la matière que ce projet de loi était la loi d'application de la convention pour ce qui est des dispositions du Système de justice pénale pour les adolescents.

Mme McLellan: Je pèse bien mes mots. J'ai dit que nous nous conformions à la convention de l'ONU.

M. Mosley: J'aborderai la question sous un angle légèrement différent en évoquant notre façon de procéder. Lorsque nous envisageons de signer un texte international comme cette convention, nous nous penchons sur notre droit interne et aussi, comme dans le cas qui nous occupe, sur nos ententes administratives internes. Nous nous posons les questions suivantes: est-ce que ces ententes ou est-ce que notre droit interne se conforment à la convention de manière à ce que nous puissions la signer et la faire appliquer, ou y a-t-il des failles dans nos procédures ou dans notre droit existant auxquelles il convient de remédier? Ainsi, en ce qui concerne les deux conventions qui sont évoquées dans le projet de loi C-36, permettez-moi de vous rappeler, sénateur, que vous étiez membre du comité spécial.

Le sénateur Joyal: Je n'en étais pas membre, mais j'ai assisté à ses séances.

M. Mosley: Nous avons identifié dans notre droit existant des failles exigeant que l'on prenne d'autres mesures législatives, et nous sommes donc aujourd'hui en mesure de dire qu'effectivement nous nous conformons aux clauses de cette convention. C'est ainsi que le Canada aborde ce genre de question.

Le sénateur Joyal: Lorsque la convention pose le principe selon lequel il convient de tenir compte avant tout de l'intérêt de l'enfant, vous êtes convaincus que dans ses principaux articles, ce

clauses, this bill reflects your interpretation of what is the best interest of the child?

Ms McLellan: We believe that this legislation, as it relates to the Youth Criminal Justice System, reflects that which is fair, appropriate and respects not only the rights of the child as outlined in the UN convention, but also the rights of the child as protected under the Charter of Rights and Freedoms.

Senator Joyal: When the bill contains a series of clauses that equate the treatment of the child or the teenager to the one of an adult, do you still feel that you are in compliance with the convention? I could give you a series of clauses of the bill, the principle of proportionality that is defined according to Penal Code, the self-incrimination issue, the publication of the name, the penitentiary.

This is critical because these are the issues that your department, through Mr. Mosley, will have the opportunity to debate in the Court of Appeal of Quebec and maybe in the Supreme Court.

Ms McLellan: We look forward to that.

Senator Joyal: I want to be precise on these issues because we have been debating this for hours in this committee and we want to understand the lines that we have to draw on each and every concept where in this bill the teenager is assimilated into adult court. All the discussion we have turns around this aspect.

Can we hear from Ms Weiser, who I understand is responsible for the human rights law, how you can justify in terms of principle that you import into the juvenile system concepts that are essentially characteristics of the adult penal system?

Ms McLellan: We will provide you with that discussion in writing. Let me assure you that this legislation speaks to the unique situation of the young person and always finds its core values in the fact that the young person is different. What we are doing in this legislation is extending protections of due process for the young person that did not exist under the present legislation. We are going further to ensure that — in the front end and in the formal judicial proceedings and then in the rehabilitative phase — first and foremost, the understanding is that the young person who commits a crime is different.

Senator Joyal: My problem with the bill — perhaps I am wrong, the court will decide — relates to something you said this morning. You mentioned that morning when a young person has committed a very serious crime — let us use the worst scenario involving weapons and violence — the balance is tilted in that that person must be treated on the level of an adult. That is where I feel there is a breaking point in the overall philosophy of this bill. You have said — and I fully agree with you — there are in this bill very good approaches. I subscribe to them 200 per cent. However, I think it is fair to say, Madam Minister, your description of the system in Quebec is somewhat unfair when you said that the human rights commission said that les Centres de jeunesse do not comply.

projet de loi répond selon vous aux intérêts les mieux compris de l'enfant?

Mme McLellan: Nous considérons que cette loi, dans la mesure où elle porte sur le Système de justice pénale pour les adolescents, met en place un régime équitable et bien adapté, qui respecte les droits de l'enfant, non seulement au sens de la convention de l'ONU, mais aussi dans la mesure où ils sont protégés par la Charte des droits et libertés.

Le sénateur Joyal: Alors que l'on trouve dans ce projet de loi une série d'articles permettant de traiter un enfant ou un adolescent comme un adulte, continuez-vous à penser que vous respectez la convention? Je pourrais vous citer toute une série d'articles du projet de loi, le principe de la proportionnalité défini en fonction du Code pénal, la question de l'auto-incrimination, la publication du nom, le pénitencier.

C'est fondamental parce que ce sont là des questions dont votre ministère, en la personne de M. Mosley, aura la possibilité de débattre devant la Cour d'appel du Québec ou éventuellement devant la Cour suprême.

Mme McLellan: Nous sommes tout à fait prêts.

Le sénateur Joyal: Je veux que l'on soit précis sur ces questions parce que notre comité en a débattu pendant des heures et parce que nous voulons comprendre à partir de quel moment, dans chaque cas évoqué dans ce projet de loi, un adolescent va être passible du tribunal pour adultes. Toutes nos discussions tournent autour de cette question.

Mme Weiser, qui est responsable, il me semble, de la législation sur les droits de la personne, pourrait-elle nous dire comment on peut justifier sur le plan des principes que l'on reprenne dans le Système de justice pénale pour les adolescents des notions qui caractérisent essentiellement le système pénal pour adultes?

Mme McLellan: Nous vous fournirons cette argumentation par écrit. Je peux vous assurer que cette loi tient compte de la situation particulière des adolescents et qu'elle part toujours du principe que le cas de l'adolescent est différent. Nous renforçons les mesures de protection dans ce projet de loi en étendant aux adolescents les garanties prévues par la loi actuelle. Nous allons plus loin que cela en affirmant — au niveau de la prévention, pendant le procès puis lors de la phase de réhabilitation — qu'il faut partir avant tout du principe que l'adolescent coupable d'un délit doit être traité différemment.

Le sénateur Joyal: Ce que je reproche au projet de loi — j'ai peut-être tort, le tribunal tranchera — se rapporte à l'une de vos déclarations de ce matin. Vous nous avez dit ce matin que lorsqu'un adolescent commet un crime très grave — mettons les choses au pire en parlant de crime violent à main armée — la balance penche alors en faveur d'un procès pour adulte même s'il s'agit d'un adolescent. C'est à partir de là, à mon avis, que l'on rompt avec les principes généraux de ce projet de loi. Vous nous avez déclaré — et je suis pleinement d'accord avec vous — que ce projet de loi s'appuie sur d'excellents principes. Je les applaudis des deux mains. Il faut bien reconnaître cependant, madame la ministre, que vous avez été quelque peu injuste envers le Québec lorsque vous nous avez dit que la Commission des

Ms McLellan: That is not what I said.

Senator Joyal: If there is a good juvenile system in the country it is in Quebec. If all the provinces were like Quebec, we would not have this bill this morning.

Ms McLellan: I did not say that.

Senator Joyal: We must be very careful when we qualify the Quebec system. I am sorry; I get emotional on this as you get emotional about your bill. I think that this is a very serious element.

Ms McLellan: I wish to clarify the record. In fact, I made it very plain, and I want to clarify that my reference to les Centres de jeunesse was in relation to a report published by the Quebec Human Rights Commission in which they raised concerns as to the operation or the practices in some of those centres. We will happily make that report available to everyone.

In fact, that was simply by way of showing that we all have systems that can be improved and, with the additional resources that the federal government is providing, we hope that the Province of Quebec will be able to build on the many good things they do.

In relation to Senator Joyal's other point, I simply would say that I respectfully disagree. We would be happy to provide Senator Joyal and the entire committee with our views as to why we believe this proposed legislation not only complies but goes well beyond that which you will find almost anywhere else in the world in terms of the protection of young people who come in contact with the criminal justice system.

Senator Joyal: Returning to the 1995 report in dealing with Aboriginal young offenders lifts the bar higher than it is in this bill. Let me refer to paragraph 26 of the 1995 report of the Committee on the Rights of the Child. It reads:

The committee recommends that the State party — that is Canada — strengthen its efforts to ensure that children from vulnerable and disadvantaged groups, such as Aboriginal children, benefit from positive measures ...

We have discussed that issue amply with the 60 or so witnesses we have seen in the last three weeks. The Aboriginal issue has always been at the forefront of our deliberation. I am somewhat distressed this morning to hear that you are of the same opinion as the Attorney General of Ontario — who happens to be at the same time the minister responsible for native affairs in Ontario. He said to us that on the 100 amendments to this bill that he has provided our chair, not a single one of them deals with the abominable status or conditions of the Aboriginal young offenders in our country. My colleagues around this table are unanimous on this issue.

droits de la personne avait déclaré que les centres de jeunesse ne se conformaient pas à la loi.

Mme McLellan: Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Le sénateur Joyal: S'il y a un bon système pour la jeunesse dans notre pays, c'est bien au Québec. Si toutes les provinces étaient comme le Québec, on n'aurait pas à nous présenter ce projet de loi ce matin.

Mme McLellan: Je n'ai pas dit ça.

Le sénateur Joyal: Il faut être très prudent lorsqu'on critique le système du Québec. Excusez-moi, je me laisse emporter lorsqu'on aborde cette question, comme vous le faites lorsque vous parlez de votre projet de loi. Je pense que c'est une affaire très sérieuse.

Mme McLellan: Je tiens à ce que les choses soient claires. En fait, j'ai bien précisé, et je tiens à redire ici, que je me suis référée aux centres de jeunesse en évoquant un rapport publié par la Commission des droits de la personne du Québec, qui faisait état de certaines préoccupations au sujet du fonctionnement ou des méthodes de certains de ces centres. C'est avec plaisir que nous ferons parvenir à chacun d'entre vous une copie de ce rapport.

En fait, je voulais simplement démontrer que nous avons tous des systèmes qui peuvent être améliorés et qu'avec les crédits supplémentaires que lui fournit le gouvernement fédéral, nous espérons que le Québec pourra tirer encore un meilleur parti des éléments positifs qui caractérisent son système.

Sur l'autre point soulevé par le sénateur Joyal, je me contenterai de lui faire respectueusement remarquer que je ne suis pas d'accord. Nous nous ferons un plaisir de communiquer au sénateur Joyal et à l'ensemble de votre comité les différentes raisons pour lesquelles, à notre avis, ce projet de loi, non seulement se conforme à la convention, mais en outre va bien au-delà de tout ce que l'on peut faire dans le monde en matière de protection des adolescents ayant des démêlés avec la justice.

Le sénateur Joyal: Pour en revenir au rapport de 1995, les dispositions portant sur les jeunes contrevenants autochtones placent la barre bien plus haut qu'on ne le fait dans ce projet de loi. Je vous renvoie au paragraphe 26 du rapport publié en 1995 par le Comité des droits de l'enfant. Voici ce que l'on peut lire:

Le comité recommande que l'État membre — en l'occurrence, le Canada — fasse davantage d'efforts pour s'assurer que les enfants de groupes vulnérables et défavorisés, comme les enfants autochtones, bénéficient de mesures positives [...]

Nous avons amplement évoqué la question avec les quelque 60 témoins que nous avons entendus au cours des trois dernières semaines. La question des Autochtones a toujours été au cœur de nos délibérations. Je suis quelque peu découragé de vous entendre dire ce matin que vous êtes du même avis que le procureur général de l'Ontario — qui se trouve être par la même occasion le ministre chargé des affaires autochtones en Ontario. Il nous a déclaré que sur les 100 amendements qu'il a présentés à notre président au sujet de ce projet de loi, aucun ne traitait de la situation ou de l'état lamentable des jeunes contrevenants autochtones dans notre pays. Tous mes collègues autour de cette table sont du même avis sur la question.

He even wanted to delete the slight, inoffensive mention in subclause 3, paragraph (c) to “aboriginal,” while we know the major problem in our system is the Aboriginal problem.

I thought, at the very least, you would have been open to an amendment that would have given the recognition, the additional measures and sensitivity that all the courts must have in terms of relations with Aboriginal people. This morning we find that everything is perfect; the Aboriginal situation has so much improved, although the United Nations said to us very clearly six years ago, “You have an abysmal dossier in terms of the conditions of Aboriginal youth.”

Why are you so closed? Are you just afraid that if we make an amendment in the chamber, that when it goes to the other place it will re-fire everything again? We must do things right when we have the opportunity to establish a new system. This is a new system, as you said. We are concerned that it succeed.

Ms McLellan: That is why I do not believe any amendments are necessary in relation to that area. This proposed legislation speaks directly to the circumstances of Aboriginal people. It directs the court to respond to the circumstances of Aboriginal young people.

It is important that the entire philosophy of the bill is oriented toward assist in keeping young Aboriginal people out of the criminal justice system unnecessarily. It is an integration of those values into the system that is so important.

I would again want the record clarified. I have no idea why Senator Joyal would suggest that I am in agreement with the Attorney General of Ontario. In fact, we amended this bill to ensure that it was clear that courts had to respond to the concerns of Aboriginal young people. This entire orientation — which perhaps the Attorney General of Ontario has some concern with — speaks to the issue with which we are concerned here as a matter of criminal justice, which is keeping young Aboriginal people out of the criminal justice system except where it is absolutely necessary.

That is what this is about. We are spending additional resources on that. We are working with Aboriginal communities. We have an Aboriginal justice strategy. We have a crime prevention program, for which I have just received another \$145 million, that targets Aboriginal people and Aboriginal youth. All of that speaks to our commitment in terms of Aboriginal young people and the communities in which they live.

Do we need to do more for Aboriginal people? Yes. Will this proposed legislation be an important step forward? Absolutely. Will the other things we are doing across this government, including in my department, help? Yes, but we need to work with the provinces; we need to work with Aboriginal communities and those organizations and agencies who work with them.

Il voulait même retirer la mention anodine et inoffensive «d'autochtone» que l'on retrouve à l'alinéa c) du paragraphe (3), alors que nous savons que le gros problème dans notre système est celui des Autochtones.

Je pensais que pour le moins vous seriez prête à accepter un amendement tenant compte de ce problème sensible en partant du principe que tous les tribunaux doivent adopter des mesures particulières concernant les relations avec les Autochtones. Ce matin, nous constatons que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes; la situation des autochtones s'est considérablement améliorée alors même que les Nations Unies nous ont dit bien clairement il y a six ans: «Votre dossier concernant la situation des jeunes Autochtones est catastrophique».

Pourquoi êtes-vous si intransigeante? Avez-vous peur que si nous renvoyons un amendement devant la Chambre, la procédure soit relancée devant l'autre instance et qu'il faille tout recommencer? Nous nous devons de bien faire les choses lorsque nous mettons en place un nouveau système. C'est un nouveau système, vous l'avez dit. Nous voulons que ce soit une réussite.

Mme McLellan: C'est pourquoi je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'apporter des amendements sur cette question. Le projet de loi traite directement de la situation des Autochtones. Il exige que les tribunaux tiennent compte des conditions propres aux adolescents autochtones.

Il est important que dans son principe, ce projet de loi s'efforce d'éviter que l'on criminalise inutilement les adolescents autochtones. C'est l'intégration de ces valeurs au sein de notre système qui a une énorme importance.

Je tiens à nouveau à préciser une chose. J'ai bien du mal à comprendre pourquoi le sénateur Joyal veut que je sois d'accord avec le procureur général de l'Ontario. En fait, nous avons amendé ce projet de loi pour qu'il soit bien clair que les tribunaux doivent tenir compte de la situation propre aux adolescents autochtones. Toute cette orientation — au sujet de laquelle le procureur général de l'Ontario émet éventuellement certaines réserves — est conforme à la politique que nous avons adoptée en matière pénale, soit de faire en sorte que les adolescents autochtones ne subissent pas les foudres de notre système de justice pénale, sauf en cas de nécessité absolue.

Tout est là. Nous avons affecté des crédits supplémentaires à ce programme. Nous oeuvrons auprès des collectivités autochtones. Nous avons une stratégie en matière de justice pour les Autochtones. Nous avons un programme de prévention de la criminalité au titre duquel je viens juste de recevoir 145 millions de dollars de crédits supplémentaires devant être consacrés aux adolescents et aux adultes autochtones. Voilà qui témoigne de notre engagement en faveur des adolescents autochtones et des collectivités au sein desquelles ils vivent.

Faut-il en faire plus pour les Autochtones? Oui. Est-ce que ce projet de loi représente un grand pas en avant? Sans aucun doute. Est-ce que tout ce que nous faisons par ailleurs au sein de notre gouvernement, y compris dans mon ministère, va nous aider? Oui, mais nous devons oeuvrer de concert avec les provinces, avec les collectivités autochtones et avec les institutions et les organismes qui oeuvrent auprès d'elles.

Senator Cools: The minister has told us that no amendments are necessary to this bill. She has said that quite strongly and forcefully. Consequently, it has caused a degree of distress and agitation among senators.

Since no amendments are necessary, could the minister tell us, in her view, what is the role of the House of Commons and the Senate in legislation in this country?

Ms McLellan: I am saying I do not believe amendments are necessary. We hope to do the best job possible when we bring legislation before the two Houses. The first time we brought legislation to the House of Commons we listened intently to the witnesses and we made more than 160 amendments in response to them. At that time those amendments were integrated into this legislation.

If I did not think this legislation was in a form to be passed by this Senate, I would not have wasted your time bringing it here.

Senator Cools: You are not answering my question. Certainly, one can conceptualize that one can be wrong.

Ms McLellan: Yes.

Senator Cools: Certainly, one can conceptualize that in our grand system of Parliament, there is a role for the Senate.

Ms McLellan: Absolutely.

Senator Cools: I ask you again: What is the ground that you stand on when you say that amendments are not only not necessary but the word goes around here that you will not accept them?

Ms McLellan: What I said was that I do not believe amendments are necessary. You control your own processes. That is very clear.

We have reviewed carefully the transcripts. We believe the legislation in its present form, with the 160 amendments that were made in the summer, reflects a fair and functioning justice system.

Senator Cools: Madam Minister, you are misleading us. No amendments were made to this bill. This is a new bill.

The Chairman: It was to the previous bill.

Senator Cools: This bill has had no amendments.

Ms McLellan: When this bill was returned to the House, we incorporated more than 160 amendments.

Senator Cools: She is talking about another bill.

Ms McLellan: We incorporated those. They are integrated into this new piece of legislation.

Senator Cools: I was talking about this particular bill. It is not particularly helpful if you speak about another bill.

Le sénateur Cools: La ministre nous a dit que ce projet de loi ne nécessitait aucun amendement. Elle l'a dit carrément et avec force. Par conséquent, elle a causé bien des déceptions ainsi qu'une grande agitation parmi les sénateurs.

Puisque aucun amendement n'est nécessaire, la ministre peut-elle nous dire quel est, à son avis, le rôle de la Chambre des communes et celui du Sénat dans l'adoption des lois de notre pays?

Mme McLellan: Je dis que je ne crois pas que des amendements soient nécessaires. Nous espérons avoir fait le meilleur travail possible lorsque nous déposons des projets de loi devant les deux Chambres. Lorsque nous avons déposé pour la première fois ce projet de loi devant la Chambre des communes, nous avons écouté avec attention les témoins et nous avons apporté plus de 160 amendements en conséquence. Ces amendements ont alors été incorporés à cette législation.

Si je pensais que ce projet de loi, sous sa forme actuelle, n'était pas susceptible d'être adopté par le Sénat, je ne vous aurais pas fait perdre votre temps en vous le soumettant.

Le sénateur Cools: Vous ne répondez pas à ma question. Chacun peut certainement concevoir qu'il peut avoir tort.

Mme McLellan: Effectivement.

Le sénateur Cools: On peut certainement penser qu'au sein de tout cet échafaudage parlementaire, le Sénat a un rôle à jouer.

Mme McLellan: c'est indéniable.

Le sénateur Cools: Je vous repose alors la question: sur quel motif vous appuyez-vous lorsque non seulement vous nous dites que les amendements sont inutiles, mais qu'en outre on entend dire que vous n'allez pas les accepter?

Mme McLellan: J'ai dit que je ne pensais pas que des amendements étaient nécessaires. Vous contrôlez votre propre procédure. C'est bien clair.

Nous avons réexaminé avec soin les transcriptions. Nous estimons que la loi, sous sa forme actuelle, en tenant compte des 160 amendements qui ont été apportés cet été, établit un système de justice pénale équitable et fonctionnelle.

Le sénateur Cools: Madame la ministre, vous nous induisez en erreur. Aucun amendement n'a été apporté à ce projet de loi. Il s'agit d'un nouveau texte.

La présidente: Ils ont été apportés au projet de loi antérieur.

Le sénateur Cools: Ce projet de loi n'a reçu aucun amendement.

Mme McLellan: Lorsque ce projet de loi a été redéposé devant la Chambre, nous lui avons incorporé plus de 160 amendements.

Le sénateur Cools: Vous nous parlez d'un autre projet de loi.

Mme McLellan: Nous avons incorporé ces amendements. Ils font partie intégrante du nouveau texte de loi.

Le sénateur Cools: Je me réfère à ce projet de loi en particulier. Le fait que vous nous parliez d'un autre projet de loi ne nous avance pas beaucoup.

I really would like to know, because it is tedious, what you as a minister of the Crown in relation to Parliament see as our role in legislation — particularly this proposed legislation. With all due respect, some honourable senators have told you quite clearly, and you say you have been reading the proceedings, that there are some very profound concerns. What is our role?

Ms McLellan: Your role is to review this legislation and to hear witnesses.

Senator Cools: Then to be refused?

Ms McLellan: No, you must do that which you think is appropriate.

You asked me whether I think amendments are necessary. No, I do not think they are necessary. Having said that, that matter is up to you.

Senator Rivest: Have you seen the amendments?

The Chairman: Excuse me. Senator Cools, would you ask a question about the bill, please?

Senator Cools: Absolutely. There has been a fair amount of anxiety and some unnecessary provocation around the table.

I have two questions. The minister said a few moments ago that we must get to the societal causes of young people being before the courts. The minister suggests that this bill is attempting to address some of these problems. Am I wrong on that? Maybe you should tell us what you mean by “root causes.”

Ms McLellan: One part of our youth justice initiative is this legislation. It has a number of different components. Some of those components deal with the root causes of criminal conduct — that is, the root causes of why young people get in trouble with the law. For example, our initiatives in relation to prevention try to identify root causes, whether it is FAS or FAE, whether it is coming from a home of domestic violence where the young person is forced to flee, whatever the case may be. We identify, in an integrated approach overall, to young people. This is part of our national agenda targeted at young people, which involves government department. How do we ensure young people get a good start in life without coming into contact with the criminal justice system?

Senator Cools: That is what I am trying to ask you, since you are coming forward with a children’s agenda and you are very concerned. The data and the studies are overwhelmingly showing in today’s community that the connection between crime and the involvement of fathers in children’s lives is overwhelming. That is the greatest indicator. Furthermore, family structure is by far the most reliable indicator of children’s well-being. What are you then doing in terms of your overall strategies to promote social policy in this country that will support the involvement of fathers with their children, which, undoubtedly, is showing that it is a real major cause in keeping children away from trouble with the law?

J’aimerais vraiment savoir, parce ça finit par être monotone, quel est à vos yeux, en tant que ministre de l’exécutif s’adressant au Parlement, notre rôle dans l’adoption des lois — notamment en ce qui concerne ce projet de loi. Je vous ferais respectueusement remarquer qu’un certain nombre d’honorables sénateurs vous ont bien fait comprendre, et vous nous dites que vous avez lu la transcription de nos délibérations, que certaines dispositions les inquiétaient énormément. Quel est notre rôle?

Mme McLellan: Votre rôle est d’examiner cette loi et d’entendre des témoins.

Le sénateur Cools: Pour que l’on nous oppose alors une fin de non-recevoir?

Mme McLellan: Non, vous devez faire ce qui vous paraît approprié.

Vous m’avez demandé si j’estimais que des amendements étaient nécessaires. Non, je ne pense pas qu’ils soient nécessaires. Cela dit, le reste vous regarde.

Le sénateur Rivest: Avez-vous vu les amendements?

La présidente: Excusez-moi. Sénateur Cools, avez-vous une question à poser au sujet du projet de loi?

Le sénateur Cools: En effet. On a semé beaucoup d’inquiétudes et fait d’inutiles provocations autour de cette table.

J’ai deux questions à poser. La ministre a déclaré il y a quelques instants qu’il nous fallait remédier aux problèmes sociaux qui font que les adolescents se retrouvent devant les tribunaux. Elle laisse entendre que ce projet de loi s’efforce de remédier à un certain nombre de ces problèmes. Ai-je tort de penser cela? Vous pourriez peut-être nous préciser ce que vous entendez par «causes profondes».

Mme McLellan: Cette loi fait partie intégrante de notre projet de justice pénale pour les adolescents. Ce projet comporte différents éléments. Certains de ces éléments s’attaquent aux causes profondes des comportements criminels — soit les véritables causes qui font que les adolescents ont des démêlés avec la justice. Ainsi, nos projets de prévention s’efforcent de déceler les causes profondes, embryofetopathie alcoolique et effets correspondants, violence domestique au sein d’un foyer que l’adolescent a été obligé de quitter, et cetera. Nous mettons sur pied une politique globale et intégrée en faveur des adolescents. Cela fait partie intégrante de notre programme national s’adressant aux adolescents dans lequel s’implique notre gouvernement. Comment nous assurer que les adolescents aient un bon départ dans la vie sans avoir des démêlés avec la justice?

Le sénateur Cools: C’est la question que je m’efforce de vous poser étant donné que vous nous présentez un programme s’adressant aux enfants et que vous êtes très préoccupée par la question. Toutes les statistiques et toutes les études démontrent qu’au sein de la société actuelle, il y a un lien très étroit entre la criminalité et la présence des pères dans la vie des enfants. C’est le principal indicateur. De plus, la structure familiale est de loin l’indicateur le plus fiable du bien-être des enfants. Que faites-vous donc dans le cadre de votre stratégie globale pour promouvoir dans notre pays des politiques sociales encourageant la présence des pères auprès de leurs enfants qui est, c’est indéniable, le

Ms McLellan: It is important that children have loving, caring families, however those families are defined. In the Aboriginal community especially, children are raised by loving grandparents. Extended families in many Aboriginal communities provide that living and caring network — not as much as we would like, but I use that by way of example to show what is important.

Senator Cools is right if her point is that every child should be able to grow up in a loving, caring, stable family environment, free from violence and from conflict, and where that young child is loved, nurtured, cared for and provided with the opportunity for a good future. I agree with that profoundly. That is why so much of our prevention efforts, so much of my colleague Jane Stewart's efforts, Allan Rock's efforts, and the efforts of others, are all directed at trying to support the Canadian family in whatever shape that family may be found in today's modern world.

Senator Cools: I get the impression that "father" is a difficult word to say.

Ms McLellan: No; not at all.

Senator Cools: I was trying to direct you toward the huge body of research both in this country and in the United States of America, which is pointing to fatherlessness as a major social problem commanding the attention of governments and social policy. The only reason I have put this out, minister, is because you raised the question of the societal causes of crime. You raised all of that. I had no intention of raising that.

Ms McLellan: It is important to ensure that fathers, where they do choose, play an active role in the lives of their children. Just as it is important for mothers, grandfathers, grandmothers, uncles and aunts to play that role. It is absolutely key for moms and dads to play a constructive role in the lives of their children. I do not think anyone would disagree with that.

Senator Cools: I was talking about a public policy that is father-friendly. That is what I was talking about. We can leave that point.

Ms McLellan: We need to support parents.

Senator Cools: I was not finished. Could the minister come back to this committee?

Ms McLellan: I have been back twice.

The Chairman: I thank you for appearing before us.

Ms McLellan: It is my pleasure.

The Chairman: Our next committee meeting will be next Wednesday to do clause-by-clause study of the bill at 3:30 or whenever the Senate rises.

The committee adjourned.

principal facteur permettant d'éviter aux enfants d'avoir des démêlés avec la justice?

Mme McLellan: Il est important que les enfants vivent dans des familles qui les aiment et qui prennent soin d'eux, quelle que soit la définition que l'on donne à ces familles. Au sein de la communauté autochtone, notamment, les enfants sont élevés par des grands-parents qui les aiment. La famille élargie, dans bien des collectivités autochtones, assure cette prise en charge et permet aux enfants d'être élevés avec amour — pas autant que nous le voudrions, mais je vous donne cet exemple pour vous montrer ce qui est important.

Le sénateur Cools a raison d'insister sur le fait qu'il faut que tous les enfants puissent bénéficier d'un environnement familial aimant, attentionné et stable, libre de toute violence et de tout conflit, le petit enfant étant aimé, nourri, pris en charge et préparé pour la vie dans de bonnes conditions. Je suis entièrement d'accord avec cela. C'est pourquoi une si grande partie de nos efforts de prévention, qu'ils soient le fait de ma collègue Jane Stewart, du ministre Allan Rock ou d'autres responsables, sont tous axés en faveur des familles canadiennes quelle que soit la forme qu'elles prennent dans notre monde moderne.

Le sénateur Cools: J'ai l'impression que vous avez beaucoup de peine à prononcer le mot «père».

Mme McLellan: Non, pas du tout.

Le sénateur Cools: J'essayais d'attirer votre attention sur toutes les études effectuées chez nous comme aux États-Unis, qui nous révèlent que l'absence du père est le gros problème de société qui doit attirer l'attention des gouvernements lorsqu'ils élaborent leur politique sociale. Si je le signale, madame la ministre, c'est parce que vous avez évoqué les causes sociales de la criminalité. C'est vous qui avez évoqué cette question. Je n'avais pas l'intention d'en parler.

Mme McLellan: Il est important de s'assurer que les pères, lorsqu'ils choisissent de le faire, jouent un rôle actif dans la vie de leurs enfants. Il est tout aussi important que les mères, les grands-pères, les grands-mères, les oncles et les tantes jouent ce rôle. Il est absolument essentiel que les mères et les pères jouent un rôle constructif dans la vie de leurs enfants. Je pense que tout le monde sera d'accord.

Le sénateur Cools: Je me référais à des politiques publiques favorables aux pères. Voilà ce dont je parlais. Nous pouvons laisser cette question.

Mme McLellan: Il nous faut appuyer les parents.

Le sénateur Cools: Je n'avais pas terminé. Est-ce que la ministre peut revenir devant notre comité?

Mme McLellan: J'ai déjà comparu deux fois.

La présidente: Je vous remercie d'être venue.

Mme McLellan: Ce fut un plaisir.

La présidente: La prochaine séance du comité se tiendra mercredi et nous passerons à l'étude article par article du projet de loi à 15 h 30 ou dès que le Sénat lèvera sa séance.

La séance est levée.

From the Ontario Office of the Victims of Crime:

Sergeant John Muise, Special Project Team Leader;
Scott Newark, Vice-Chair and Special Counsel;
Joe Wamback, Consultant;
Priscilla deVilliers, Consultant.

From the Office of the Attorney General of Manitoba:

Bruce MacFarlane, Deputy Attorney General.

Wednesday, October 31, 2001

From the John Howard Society:

Graham Stewart, Executive.

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

From the Federation of Canadian Municipalities:

Vera Danyluk, Chair, Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention.

Canadian Bar Association of British Columbia:

Richard Schwartz, Chair, Youth Justice Section.

University of Montreal:

Jean Trépanier, Professor.

Thursday, November 1, 2001

Officials from the Department of Justice:

Richard Mosley, Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch;

Catherine Latimer, General Counsel and Director General, Youth Justice Branch;

Irit Weiser, General Counsel, Human Rights Law Section.

Du Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels de l'Ontario:

Sergent John Muise, chef d'équipe de projet spécial;
Scott Newark, vice-président et conseiller spécial;
Joe Wamback, consultant;
Priscilla deVilliers, consultante.

Du Bureau du procureur général du Manitoba:

Bruce MacFarlane, sous-procureur général.

Le mercredi 31 octobre 2001

De la Société John Howard:

Graham Stewart, directeur.

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry:

Kim Pate, directrice exécutive.

De la Fédération canadienne des municipalités:

Vera Danyluk, présidente, Comité permanent sur la sécurité de la communauté et la prévention sur le crime.

De l'Association du Barreau canadien de la Colombie-Britannique:

Richard Schwartz, président, Section de justice pour les jeunes.

De l'Université de Montréal:

Jean Trépanier, professeur.

Le jeudi 1^{er} novembre 2001

Haut fonctionnaires du ministère de la Justice:

Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Direction de la politique en matière de droit pénal et justice communautaire;

Catherine Latimer, avocate générale et directrice générale, Direction générale de la justice pénale pour les adolescents;

Irit Weiser, avocate générale, Section des droits de la personne.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎSSANT

Tuesday, October 30, 2001

The Honourable Gord Mackintosh, Minister of Justice and
Attorney General (Manitoba);
The Honourable Chris Axworthy, Minister of Justice and
Attorney General (Saskatchewan).

Le mardi 30 octobre 2001

L'honorable Gord Mackintosh, ministre de la Justice
procureur général (Manitoba);
L'honorable Chris Axworthy, ministre de la Justice
procureur général (Saskatchewan).

Wednesday, October 31, 2001

The Honourable David Young, Attorney General and Minister
Responsible for Native Affairs (Ontario).

Le mercredi 31 octobre 2001

L'honorable David Young, procureur général et ministre
délégué aux Affaires autochtones (Ontario).

Thursday, November 1, 2001

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of
Justice and Attorney General of Canada.

Le jeudi 1^{er} novembre 2001

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de
Justice et procureure générale du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

Tuesday, October 30, 2001

From the Ontario Crime Control Commission:

Joe Tascona, MPP, Co-Chair and Parliamentary Assistant to
the Solicitor General of Ontario;
David Tilson, MPP, Co-Chair and Parliamentary Assistant to
the Attorney General of Ontario.

Le mardi 30 octobre 2001

De la Commission de lutte contre la criminalité de l'Ontario:

Joe Tascona, député provincial, coprésident et adjoint
parlementaire au solliciteur général de l'Ontario;
David Tilson, député provincial, coprésident et adjoint
parlementaire au procureur général de l'Ontario.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, November 7, 2001
Thursday, November 8, 2001

Le mercredi 7 novembre 2001
Le jeudi 8 novembre 2001

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Thirteenth meeting on:
Bill C-7, An Act in respect of
criminal justice for young persons and
to amend and repeal other Acts
(Clause-by-clause consideration)

Treizième réunion concernant:
Le projet de loi C-7, Loi concernant le système de
justice pénale pour les adolescents, et modifiant et
abrogeant certaines lois en conséquence
(Étude article par article)

First meeting on:
Regulation proposed by the
Chief Electoral Officer

Première réunion concernant:
Règlement proposé par le
directeur général des élections

INCLUDING:
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-7)

Y COMPRIS:
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-7)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*November 8, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 8 novembre 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 6, 2001:

The Honourable Senator Milne moved, seconded by the Honourable Senator Taylor:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be empowered to review the regulation proposed by the Chief Electoral Officer, tabled in the Senate on October 16, 2001; and

That the Committee report to the Senate no later than November 29, 2001.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 6 novembre 2001:

L'honorable sénateur Milne propose, appuyée par l'honorable sénateur Taylor,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier le règlement proposé par le directeur général des élections, déposé au Sénat le 16 octobre 2001, et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 29 novembre 2001.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday November 7, 2001

(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:45 p.m., this day, in room 257 East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, P.C., Cools, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Rivest (12).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee proceeded to study Bill C-7, An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11*)

The Honourable Senator Milne, Chair of the committee, informed the members that the clerk had received many postcards from Quebec requesting that the committee not pass Bill C-7. The postcards carry the names of several organizations printed along the bottom, none of which requested appearances on the bill. In addition, the Clerk received copies of 135 resolutions from municipalities in Quebec, via the office of Michel Bellehumeur, M.P., asking that Bill C-7 not apply to the Province of Quebec.

The Honourable Senator Joyal distributed a letter he received from the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Québec, which he read into the record of this day's proceedings.

It was agreed, — That the committee proceed to clause-by-clause consideration of bill C-7.

It was agreed, — That the title stand postponed.

It was agreed, — That the preamble stand postponed.

It was agreed, — That clause 1 stand postponed.

The Honourable Senator Grafstein moved, — That Bill C-7 in clause 2 be amended as follows:

(a) on page 3, by replacing lines 30 to 38 with the following:

“(a) an offence committed, or alleged to have been committed, by a young person who has attained the age of sixteen years, under one of the following provisions of the *Criminal Code*”: and

(b) on page 4, by replacing lines 5 to 15 with the following:

“(b) a serious violent offence for which an adult is liable to imprisonment for a term of more than two years committed, or alleged to have been committed, by a young person after the coming into force of section 62 (adult sentence) and after the young person has attained the age of sixteen years, if at the”.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 7 novembre 2001

(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, c.p., Cools, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson et Rivest (12).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité examine le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 11 du comité*).

L'honorable sénateur Milne, présidente, informe les membres du comité que la greffière a reçu, du Québec, de nombreuses cartes postales demandant que le comité rejette le projet de loi C-7. Les cartes postales proviennent de divers organismes dont les noms sont imprimés au bas de celles-ci. Aucun d'entre eux n'a demandé à comparaître devant le comité pour discuter du projet de loi. La greffière a également reçu, via le bureau du député Michel Bellehumeur, copie de 135 résolutions de municipalités du Québec, résolutions demandant que le Québec soit exempté de l'application du projet de loi C-7.

L'honorable sénateur Joyal distribue une lettre qu'il a reçue de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. Il en fait la lecture aux fins du compte rendu.

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-7.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1.

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein que l'article 2 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

a) à la page 3, substituer aux lignes 32 à 36 ce qui suit:

«atteint l'âge de 16 ans»;

b) à la page 4, substituer aux lignes 8 à 12 ce qui suit:

«atteint l'âge de 16 ans, dans le cas où il a déjà»;

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Grafstein, it was agreed on the following division:

YEAS: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, Moore, Rivest — 10

NAYS: Milne, Pearson — 2

ABSTENTIONS: — 0

The Honourable Senator Andreychuk moved, That Bill C-7 in clause 2 be amended as follows:

(a) on page 2, by adding, immediately before line 3, the following:

“2. (1) An object of this Act is for Canadian law to be in compliance with the United Nations Convention on the Rights of the Child, and the Act shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best assures the attainment of this object.”; and

(b) by renumbering subclauses 2 (1) to (3) as (2) to (4) and any cross-references thereto accordingly.

After debate, the Honourable Senator Andreychuk moved a subamendment to her amendment to clause 2, as follows:

(a) by replacing, in her amendment, “Canadian law” with “the law of Canada”; and

(b) by replacing, in her amendment, “the Act shall” with “this Act shall”.

The question being put on the subamendment, it was agreed.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Andreychuk, it was agreed on the following division:

YEAS: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Grafstein, Joyal, Moore, Rivest — 9

NAYS: Milne, Fraser — 2

ABSTENTIONS: Pearson — 1

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill C-7 in clause 2 be amended as follows:

By replacing line 21 with the following:

“committed a serious violent offence and if at the time of the commencement of proceedings the Attorney General does not elect, in writing, to decline to treat the offence as a presumptive offence.”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Joyal, it was agreed, on division.

It was agreed, — That clause 2, as amended, carry on division.

It was agreed, — That clauses 3 to 18 carry.

The Honourable Senator Andreychuk moved, — That Bill C-7 in clause 19 be amended as follows:

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Grafstein, mise aux voix, est adoptée:

POUR: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Fraser, Grafstein, Joyal, Moore, Rivest — 10

CONTRE: Milne, Pearson — 2

ABSTENTIONS: — 0

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk que l'article 2 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

a) à la page 2, ajouter immédiatement avant la ligne 8 ce qui suit:

«2.(1) La présente loi a notamment pour objet d'harmoniser le droit du Canada avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et doit être interprétée de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de cet objet.»;

b) changer la désignation numérique des paragraphes 2(1) à (3) à celle des paragraphes (2) à (4) et changer tous les renvois qui en découlent.

Après discussion, l'honorable sénateur Andreychuk propose un sous-amendement à l'amendement visant l'article 2:

a) remplacer, dans la version anglaise de l'amendement, «Canadian law» par «the law of Canada»; et

b) remplacer, dans la version anglaise de l'amendement, «the Act shall» par «this Act shall».

Le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Andreychuk, mise aux voix, est adoptée:

POUR: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Grafstein, Joyal, Moore, Rivest — 9

CONTRE: Milne, Fraser — 2

ABSTENTIONS: Pearson — 1

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal — Que l'article 2 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

Substituer à la ligne 16 ce qui suit:

«mis une infraction grave avec violence, et où, au début de la poursuite, le procureur général choisit de ne pas refuser par écrit de traiter l'infraction comme une infraction désignée.»

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Joyal, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 2 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 3 à 18.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk — Que l'article 19 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

By adding after line 17 the following:

“(5) Rules established under subsection (3) for the convening and conducting of conferences must

(a) provide for the right of the young person to attend with counsel; and

(b) comply with the principles of procedural fairness and natural justice.”

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Andreychuk, it was agreed on the following division:

YEAS: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Joyal, Moore — 7

NAYS: Milne, Fraser — 2

ABSTENTIONS: Grafstein, Pearson, Rivest — 3

It was agreed. — That clause 19, as amended, carry on division.

It was agreed. — That clauses 20 to 24 carry.

At 5:35 p.m., the meeting suspended.

At 5:45 p.m. the meeting resumed.

The Honourable Senator Cools moved. — That Bill C-7 in clause 25 be amended as follows:

(a) by deleting lines 21 to 31; and

(b) by renumbering subclause 25 (11) as subclause (10) and any cross-references thereto accordingly.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Cools, it was agreed on the following division:

YEAS: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Joyal, Moore, Rivest — 8

NAYS: Milne, Fraser — 2

ABSTENTIONS: Pearson — 1

It was agreed. — That clause 25, as amended, carry on division.

It was agreed. — That clauses 26 to 37 carry.

The Honourable Senator Moore moved. That Bill C-7 in clause 38 be amended as follows:

(a) by replacing lines 27 and 28 with the following:

“for that offence;

(d) all available sanctions other than custody that are reasonable in the circumstances should be considered for all young persons, with particular attention to the circumstances of aboriginal young persons; and

(e) subject to paragraph (c), the sentence”; and

(b) by renumbering all references to paragraph 38(2)(d) as references to paragraph 38(2)(e).

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Moore, it was agreed on division.

Ajouter après la ligne 21 ce qui suit:

«(5) Les règles applicables aux groupes consultatifs, établies au titre du paragraphe (3):

a) accordent à l'adolescent le droit d'assister aux séances d'un tel groupe, accompagné de son avocat;

b) respectent les principes d'équité procédurale et de justice naturelle.»

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Andreychuk, mise aux voix, est adoptée:

POUR: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Joyal, Moore — 7

CONTRE: Milne, Fraser — 2

ABSTENTIONS: Grafstein, Pearson, Rivest — 3

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 19 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 20 à 24.

À 17 h 35, la séance est suspendue.

À 17 h 45, la séance reprend.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cools que l'article 25 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

a) supprimer les lignes 19 à 28;

b) changer la désignation numérique du paragraphe 25(11) à celle de paragraphe 25(10) et changer tous les renvois qui en découlent.

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Cools, mise aux voix, est adoptée:

POUR: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Joyal, Moore, Rivest — 8

CONTRE: Milne, Fraser — 2

ABSTENTIONS: Pearson — 1

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 25 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 26 à 37.

Il est proposé par l'honorable sénateur Moore que l'article 38 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

a) substituer à la ligne 27 ce qui suit:

«d) toutes les sanctions applicables, à l'exception du placement sous garde, qui sont justifiées dans les circonstances doivent faire l'objet d'un examen, plus particulièrement en ce qui concerne les adolescents autochtones;

e) sous réserve de l'alinéa c), la peine doit:»;

b) changer tous les renvois qui découlent du changement de la désignation numérique de l'alinéa 38(2)d) à celle de 38(2)e).

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Moore, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

It was agreed, — That clause 38, as amended, carry on division.

It was agreed, — That clauses 39 to 49 carry.

The Honourable Senator Moore moved, — That Bill C-7 in clause 50 be amended as follows:

By replacing line 23 with the following:

“except for paragraph 718.2(e) (sentencing principle for aboriginal offenders), sections 722 (victim impact state-”.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Moore, it was agreed on division.

It was agreed, — That clause 50, as amended, carry on division.

It was agreed, — That clauses 51 to 60 carry.

The Honourable Senator Grafstein moved, — That Bill C-7 in clause 61 be amended as follows:

(a) in clause 61, on page 68, by deleting lines 23 to 28; and

(b) by renumbering clauses 62 to 200 as clauses 61 to 199 and any cross-references thereto accordingly.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Grafstein, it was agreed on division.

It was agreed, — That clause 61, as amended, carry on division.

It was agreed, — That clauses 62 to 75 carry.

The Honourable Senator Beaudoin moved, — That Bill C-7 in clause 76 be amended as follows:

On page 79, by replacing lines 16 to 19 with the following:

“(b) a youth custody section of a provincial correctional facility for adults, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody; or

(c) if the sentence is for two years or more, a youth custody section of a penitentiary, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody.”.

After debate, the Honourable Senator Beaudoin moved a subamendment to his amendment to clause 76, as follows:

On page 80, by replacing lines 18 to 21 with the following:

“(b) a youth custody section of a provincial correctional facility for adults, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody; or

(c) if the sentence is for two years or more, a youth custody section of a penitentiary, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody.”.

The question being put on the subamendment, it was agreed.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Beaudoin, it was agreed on division.

It was agreed, — That clause 76, as amended, carry on division.

It was agreed, — That clauses 77 to 109 carry.

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 38 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 39 à 49.

Il est proposé par l'honorable sénateur Moore — Que l'article 50 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

Substituer à la ligne 23 ce qui suit:

«présente loi; toutefois, l'alinéa 718.2e) (principe de détermination de la peine des délinquants autochtones), les articles 722 (décla-».

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Moore, mise aux voix, et adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 50 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 51 à 60.

Il est proposé par l'honorable sénateur Grafstein — Que l'article 61 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

a) à la page 68, supprimer les lignes 24 à 29;

b) changer la désignation numérique des articles 62 à 200 à celle d'articles 61 à 199 et changer tous les renvois qui en découlent.

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Grafstein, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 61 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 62 à 75.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin — Que l'article 76 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

À la page 79, substituer aux lignes 14 à 17 ce qui suit:

«b) soit dans une aire réservée d'un établissement correctionnel provincial pour adultes, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde;

c) soit, dans le cas d'une peine de deux ans ou plus, dans une aire réservée d'un pénitencier, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde.»;

Après discussion, l'honorable sénateur Beaudoin propose un sous-amendement à l'amendement visant l'article 76:

À la page 80, substituer aux lignes 17 à 21 ce qui suit:

«b) soit dans une aire réservée d'un établissement correctionnel provincial pour adultes, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde;

c) soit, dans le cas d'une peine de deux ans ou plus, dans une aire réservée d'un pénitencier, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde.».

Le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Beaudoin, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 76 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 77 à 109.

The Honourable Senator Beaudoin moved. — That Bill C-7 in clause 110 be amended as follows:

By replacing line 29 with the following:

“(2) When the youth justice court, on application of the prosecutor, determines that the public interest will best be served, subsection (1) does not apply”.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Beaudoin, it was agreed on division.

It was agreed. — That clause 110, as amended, carry on division.

The Honourable Senator Beaudoin moved. — That Bill C-7 in clause 125 be amended as follows:

(a) on page 129, by deleting lines 1 to 8; and

(b) by renumbering subsections 125(5) to 125(8) as subsections 125(4) to 125(7) and any cross-references thereto accordingly.

After debate, the Honourable Senator Beaudoin withdrew the motion in amendment.

The Honourable Senator Andreychuk moved. — That Bill C-7 in clause 125 be amended as follows:

(a) on page 129, by replacing line 32 with the following:

“(7) A youth justice court judge shall disclose to a representative of any school board or school or any other educational or training institution any information contained in a record kept under section 114 if the disclosure is necessary

(a) to ensure compliance by the young person with an authorization under section 91 or an order of the youth justice court;

(b) to ensure the safety of staff, students or other persons; or

(c) to facilitate the rehabilitation of the young person. “; and

(b) on pages 129 and 130, by renumbering subclauses 125(7) and (8) as subclauses (8) and (9) and all cross-references thereto accordingly.

The Chair noted that the drafting instruction in the motion was incorrect and should read “by inserting after line 31” as opposed to “by replacing line 32”.

It was agreed to correct the drafting instruction accordingly.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Andreychuk, it was agreed on the following division:

YEAS: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Rivest — 6

NAYS: Milne, Fraser, Grafstein, Moore, Pearson — 5

ABSTENTIONS: Joyal — 1

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin — Que l'article 110 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

Substituer aux lignes 25 et 26 ce qui suit:

«(2) Lorsque, sur demande du poursuivant, le tribunal pour adolescents juge que l'intérêt public sera ainsi mieux servi, le paragraphe (1) ne s'applique pas si les renseignements:».

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Beaudoin, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 110 modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin — Que l'article 125 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

a) à la page 129, supprimer les lignes 1 à 9;

b) changer la désignation numérique des paragraphes 125(5) à (8) à celle de paragraphes 125(4) à (7) et changer tous les renvois qui en découlent.

Après discussion, l'honorable sénateur Beaudoin retire sa motion d'amendement.

Il est proposé par l'honorable sénateur Andreychuk — Que l'article 125 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

a) à la page 129, remplacer la ligne 37 par ce qui suit:

«(7) Le juge du tribunal pour adolescents doit communiquer tous les renseignements contenus dans un dossier tenu en application de l'article 114 aux représentants d'un conseil scolaire, d'une école ou de tout autre établissement d'enseignement ou de formation, en vue, selon le cas:

a) de faire en sorte que l'adolescent se conforme à toute autorisation visée à l'article 91 ou à toute décision rendue par le tribunal pour adolescents;

b) d'assurer la sécurité du personnel des étudiants ou d'autres personnes;

c) de favoriser la réadaptation de l'adolescent.»;

b) aux pages 129 et 130: changer la désignation numérique des paragraphes 125(7) et (8) à celle de paragraphes 125(8) et (9) et changer tous les renvois en qui découlent.

Le président note que les instructions relatives à la rédaction sont incorrectes et qu'il faudrait dire «ajouter après la ligne 36 ce qui suit», et non «remplacer la ligne 37 par ce qui suit».

Il est convenu de corriger les instructions relatives à la rédaction.

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Andreychuk, mise aux voix, est adoptée:

POUR: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Rivest — 6

CONTRE: Milne, Fraser, Grafstein, Moore, Pearson — 5

ABSTENTIONS: Joyal — 1

It was agreed, — That clause 125, as amended, carry on division.

The Honourable Senator Beaudoin moved, — That Bill C-7 in clause 146 be amended as follows:

(a) on page 145, by deleting lines 37 to 46; and

(b) on page 146, by renumbering subclauses 146(7) to (9) as subclauses (6) to (8) and any cross-references thereto accordingly.

The question being put on the motion in amendment of the Honourable Senator Beaudoin, it was agreed on the following division:

YEAS: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Joyal, Rivest — 7

NAYS: Milne, Fraser, Moore, Pearson — 4

ABSTENTIONS: Grafstein — 1.

It was agreed, — That clause 146, as amended, carry on division.

It was agreed, — That clauses 147 to 157 carry.

The Honourable Senator Joyal moved, — That Bill C-7 be amended to contain new clauses 158 and 159 as follow:

“Review of Act

158. (1) Three years after the coming into effect of the Act and at the end of every five-year period thereafter, the Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the operation of this Act and cause to be laid before both Houses of Parliament a report thereon including any recommendations pertaining to the amendments to this Act that the Minister considers necessary or desirable.

(2) For the purpose of the report referred to in subsection (1), the Minister shall consult the Attorney General of every province and persons, groups or class of persons or a body appointed or designated by or under this Act or an Act of the legislature of a province and representatives of aboriginal people of Canada.

159. (1) As soon as the Minister of Justice's report has been laid before both Houses, a comprehensive review of the report and of the provisions and operation of this Act shall be undertaken by such committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament as may be designated or established by the Parliament to determine if the objectives of the Act are met in various provinces across Canada.

(2) The committee referred in subsection (1) shall, within six months after the completion of the review undertaken pursuant to that subsection or within such further time as Parliament may authorize, submit a report on the review to Parliament including a statement, if any, as to any changes the committee recommends.”; and

(b) by renumbering clauses 158 to 200 as clauses 160 to 202 and any cross-references thereto accordingly.

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 125 modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin — Que l'article 146 du projet de loi C-7 soit modifié comme suit:

a) à la page 145, supprimer les lignes 32 à 42; et

b) à la page 146, changer la désignation numérique des paragraphes 146(7) à (9) à celle de paragraphes 146(6) à (8) et changer tous les renvois qui en découlent.

La motion d'amendement de l'honorable sénateur Beaudoin, mise aux voix, est adoptée:

POUR: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools, Di Nino, Joyal, Rivest — 7

CONTRE: Milne, Fraser, Moore, Pearson — 4

ABSTENTIONS: Grafstein — 1.

Il est convenu d'adopter avec dissidence l'article 146 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 147 à 157.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal — Que les nouveaux articles 158 et 159 soient ajoutés au projet de loi C-7:

«Examen de la loi

158.(1) Trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi et à la fin de chaque période subséquente de cinq ans, le ministre de la Justice procède à un examen complet de l'application de la présente loi et fait déposer devant les deux Chambres du Parlement un rapport assorti de ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications qu'il juge d'apporter à celles-ci.

(2) Le ministre est tenu de consulter, aux fins du rapport visé au paragraphe (1), le procureur général de chaque province, les personnes, les groupes ou catégories de personnes ou les organismes nommés ou désignés sous le régime de la présente loi ou d'une loi provinciale, ainsi que les représentants des peuples autochtones du Canada.

159.(1) Dès que le rapport du ministre de la Justice a été déposé devant les deux Chambres du Parlement, un examen complet du rapport et des dispositions et de l'application de la présente loi est entrepris par les comités, soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, que le Parlement désigne ou constitue pour déterminer si les objectifs de la présente loi sont réalisés dans les diverses provinces du Canada.

(2) Dans les six mois suivant la fin de l'examen visé au paragraphe (1) ou dans le délai supérieur que le Parlement autorise, le comité présente à celui-ci un rapport de l'examen assorti, s'il y a lieu, des modifications qu'il recommande d'apporter.»;

b) Changer la désignation numérique des articles 158 à 200 à celle d'articles 160 à 202 et changer tous les renvois qui en découlent.

After debate, it was agreed that the proposed new clause be amended to correct the clerical error by replacing “Minister of Justice report’s” with “Minister of Justice’s report”; and by replacing “by such committee of the Senate, of the House of Commons,” with “by such committees of the Senate, of the House of Commons.”

The question being put on the motion for new clauses 158 and 159 of the Honourable Senator Joyal, it was agreed on the following division:

YEAS: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools,
Di Nino, Grafstein, Joyal, Moore, Rivest — 9

NAYS: Milne, Fraser, Pearson — 3

ABSTENTIONS: — 0.

It was agreed, — That old clauses 158 to 200 carry.

It was agreed, — That the schedule carry.

It was agreed, — That the preamble carry.

It was agreed, — That the Title carry.

It was agreed, — That clause 1 carry.

It was agreed, — That this bill be adopted with amendments.

It was agreed, — That the Chair report this Bill, as amended, at the next sitting of the Senate.

At 7:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

Après discussion, il est convenu de remplacer, dans la version anglaise du nouvel article proposé, «Minister of Justice report’s» par «Minister of Justice’s report», et «by such committee of the Senate, of the House of Commons.» par «by such committees of the Senate, of the House of Commons.»

Les nouveaux articles 158 et 159 proposés par l’honorable sénateur Joyal sont mis aux voix et adoptés:

POUR: Andreychuk, Beaudoin, Buchanan, Cools,
Di Nino, Grafstein, Joyal, Moore, Rivest — 9

CONTRE: Milne, Fraser, Pearson — 3

ABSTENTIONS: — 0

Il est convenu d’adopter les anciens articles 158 à 200.

Il est convenu d’adopter l’annexe.

Il est convenu d’adopter le préambule.

Il est convenu d’adopter le titre.

Il est convenu d’adopter l’article 1.

Il est convenu d’adopter le projet de loi modifié.

Il est convenu — Que le président fasse rapport du projet de loi modifié à la prochaine séance du Sénat.

À 19 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

OTTAWA, Thursday, November 8, 2001

(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:00 a.m. this day, in room 705 Victoria Building, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Joyal, P.C., Mahovlich, Milne, Moore, Pearson, and Rivest (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and Mollie Dunsmuir.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2001, the committee proceeded to review the regulation proposed by the Chief Electoral Officer, tabled in the Senate on October 16, 2001.

WITNESSES:

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Diane R. Davidson, Chief Legal Officer;

Holly McManus, Deputy Chief Legal Officer.

OTTAWA, le jeudi 8 novembre 2001

(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 11 heures, dans la pièce 705 de l’édifice Victoria, sous la présidence de l’honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Fraser, Joyal, c.p., Mahovlich, Milne, Moore, Pearson et Rivest (9).

Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et Mollie Dunsmuir.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2001, le comité examine le règlement proposé par le directeur général des élections et déposé au Sénat le 16 octobre 2001.

TÉMOINS:

D’Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Diane R. Davidson, première conseillère juridique;

Holly McManus, première conseillère juridique adjointe.

Jean-Pierre Kingsley made an opening statement and, in consultation with counsel, answered questions.

Mr. Kingsley then made a statement regarding the Electoral Boundaries Readjustment Act, which the committee studies from time to time.

At 11:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

Jean-Pierre Kingsley fait une déclaration et, de concert avec les conseillères juridiques, répond aux questions.

M. Kingsley fait une déclaration au sujet de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, que le comité examine de temps à autre.

À 11 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Jill Anne Joseph

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 8, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-7, *An Act in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts*, has in obedience to the Order of Reference of September 25, 2001, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. Pages 2 to 4, Clause 2:**(a) Page 2,**

(i) Add immediately before line 3, on page 2, the following:

“2. (1) An object of this Act is for the law of Canada to be in compliance with the United Nations Convention on the Rights of the Child, and this Act shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best assures the attainment of this object.”; and

(ii) Renumber subclauses 2 (1) to (3) as (2) to (4) and any cross-references thereto accordingly.

(b) Page 3, Replace lines 30 to 38 with the following:

“(a) an offence committed, or alleged to have been committed, by a young person who has attained the age of sixteen years, under one of the following provisions of the *Criminal Code*”; and

(c) Page 4,

(i) Replace lines 5 to 15 with the following:

“(b) a serious violent offence for which an adult is liable to imprisonment for a term of more than two years committed, or alleged to have been committed, by a young person after the coming into force of section 62 (adult sentence) and after the young person has attained the age of sixteen years, if at the”; and

(ii) Replace line 21 with the following:

“committed a serious violent offence and if at the time of the commencement of proceedings the Attorney General does not elect, in writing, to decline to treat the offence as a presumptive offence.”.

2. Page 17, Clause 19: Add after line 17 the following:

“(5) Rules established under subsection (3) for the convening and conducting of conferences must

(a) provide for the right of the young person to attend with counsel; and

(b) comply with the principles of procedural fairness and natural justice.”

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 8 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-7, *Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence*, a conformément à l'ordre de renvoi du 25 septembre 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

1. Pages 2 à 4, article 2:**a) Page 2:**

(i) Ajouter immédiatement avant la ligne 8, page 2, ce qui suit:

«2. (1) La présente loi a notamment pour objet d'harmoniser le droit du Canada avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et doit être interprétée de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de cet objet.»;

(ii) Changer la désignation numérique des paragraphes 2(1) à (3) à celle des paragraphes (2) à (4) et changer tous les renvois qui en découlent.

b) Page 3: Substituer aux lignes 32 à 36 ce qui suit:

«atteint l'âge de seize ans.»;

c) Page 4:

(i) Substituer aux lignes 8 à 12 ce qui suit:

«atteint l'âge de seize ans, dans le cas où il a déjà»;

(ii) Substituer à la ligne 16 ce qui suit:

«mis une infraction grave avec violence, et où, au début de la poursuite, le procureur général choisit de ne pas refuser par écrit de traiter l'infraction comme une infraction désignée.».

2. Page 17, article 19: Ajouter après la ligne 21, ce qui suit:

«(5) Les règles applicables aux groupes consultatifs, établies au titre du paragraphe (3):

a) accordent à l'adolescent le droit d'assister aux séances d'un tel groupe, accompagné de son avocat;

b) respectent les principes d'équité procédurale et de justice naturelle.».

3. Page 21, Clause 25:

- (a) Delete lines 21 to 31, and;
- (b) Renumber subclause 25(11) as subclause (10) and any cross-references thereto accordingly.

4. Page 38, Clause 38:

- (a) Replace lines 27 and 28 with the following:
“for that offence;

(d) all available sanctions other than custody that are reasonable in the circumstances should be considered for all young persons, with particular attention to the circumstances of aboriginal young persons; and

(e) subject to paragraph (c), the sentence”; and
- (b) Renumber all references to paragraph 38(2)(d) as references to paragraph 38(2)(e).

5. Page 57, Clause 50: Replace line 23 with the following:

“except for paragraph 718.2(e) (sentencing principle for aboriginal offenders), sections 722 (victim impact state-”.

6. Page 68, Clause 61:

- (a) Delete lines 23 to 28; and
- (b) Renumber clauses 62 to 200 as clauses 61 to 199 and any cross-references thereto accordingly.

7. Pages 79 and 80, Clause 76:

- (a) *Page 79.* Replace lines 16 to 19 with the following:
“(b) a youth custody section of a provincial correctional facility for adults, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody;
or
(c) if the sentence is for two years or more, a youth custody section of a penitentiary, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody.”;
- (b) *Page 80.* Replace lines 18 to 21 with the following:
“(b) a youth custody section of a provincial correctional facility for adults, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody;
or
(c) if the sentence is for two years or more, a youth custody section of a penitentiary, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody.”.

8. Page 113, Clause 110: Replace line 29 with the following:

“(2) When the youth justice court, on application of the prosecutor, determines that the public interest will best be served, subsection (1) does not apply”.

3. Page 21, article 25:

- a) Supprimer les lignes 19 à 28;
- b) Changer la désignation numérique du paragraphe 25(11) à celle de paragraphe 25(10) et changer tous les renvois qui en découlent.

4. Page 38, article 38:

- a) Substituer à la ligne 27 ce qui suit:

«d) toutes les sanctions applicables, à l'exception du placement sous garde, qui sont justifiées dans les circonstances doivent faire l'objet d'un examen, plus particulièrement en ce qui concerne les adolescents autochtones;

e) sous réserve de l'alinéa c), la peine doit:»;
- b) Changer tous les renvois qui découlent du changement de la désignation littérale de l'alinéa 38(2)d) à celle de 38(2)e).

5. Page, 57, article 50: Substituer à la ligne 23 ce qui suit:

«présente loi; toutefois, l'alinéa 718.2e) (principe de détermination de la peine des délinquants autochtones), les articles 722 (décla-».

6. Page 68, article 61:

- a) Supprimer les lignes 24 à 29;
- b) Changer la désignation numérique des articles 62 à 200 à celle d'articles 61 à 199 et changer tous les renvois qui en découlent.

7. Pages 79 et 80, article 76:

- a) *Page 79:* Substituer aux lignes 14 à 17 ce qui suit:

«b) soit dans une aire réservée d'un établissement correctionnel provincial pour adultes, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde;

c) soit, dans le cas d'une peine de deux ans ou plus, dans une aire réservée d'un pénitencier, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde.»;
- b) *Page 80:* Substituer aux lignes 17 à 21 ce qui suit:

«b) soit dans une aire réservée d'un établissement correctionnel provincial pour adultes, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde;

c) soit, dans le cas d'une peine de deux ans ou plus, dans une aire réservée d'un pénitencier, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde.».

8. Page 113, article 110: Substituer aux lignes 25 et 26 ce qui suit:

«(2) Lorsque, sur demande du poursuivant, le tribunal pour adolescents juge que l'intérêt public sera ainsi mieux servi, le paragraphe (1) ne s'applique pas si les renseignements:».

9. Pages 129 and 130, Clause 125:

(a) Page 129, Add after line 31 the following:

“(7) A youth justice court judge shall disclose to a representative of any school board or school or any other educational or training institution any information contained in a record kept under section 114 if the disclosure is necessary

(a) to ensure compliance by the young person with an authorization under section 91 or an order of the youth justice court;

(b) to ensure the safety of staff, students or other persons; or

(c) to facilitate the rehabilitation of the young person. ”;

and

(b) Pages 129 and 130, Renumber subclauses 125(7) and (8) as subclauses (8) and (9) and all cross references thereto accordingly.

10. Pages 145 and 146, Clause 146:

(a) Page 145, Delete lines 37 to 46; and

(b) Page 146, Renumber subclauses 146(7) to (9) as subclauses (6) to (8) and any cross-references thereto accordingly.

11. Page 150, New Clauses 158 and 159:

(a) Page 150, Add after line 40 the following:

“Review of Act

158. (1) Three years after the coming into effect of the Act and at the end of every five-year period thereafter, the Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the operation of this Act and cause to be laid before both Houses of Parliament a report thereon including any recommendations pertaining to the amendments to this Act that the Minister considers necessary or desirable.

(2) For the purpose of the report referred to in subsection (1), the Minister shall consult the Attorney General of every province and persons, groups or class of persons or a body appointed or designated by or under this Act or an Act of the legislature of a province and representatives of aboriginal people of Canada.

159. (1) As soon as the Minister of Justice's report has been laid before both Houses, a comprehensive review of the report and of the provisions and operation of this Act shall be undertaken by such committees of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament as may be designated or established by the Parliament to determine if the objectives of the Act are met in various provinces across Canada.

(2) The committee referred in subsection (1) shall, within six months after the completion of the review undertaken pursuant to that subsection or within such further time as Parliament may authorize, submit a report on the review to Parliament including a statement, if any, as to any changes the committee recommends.”; and

9. Pages 129 et 130, article 125:

a) Page 129: Ajouter après la ligne 36 ce qui suit:

« (7) Le juge du tribunal pour adolescents doit communiquer les renseignements contenus dans un dossier tenu en application de l'article 114 au représentant d'un conseil scolaire, d'une école ou de tout autre établissement d'enseignement ou de formation, en vue, selon le cas:

a) de faire en sorte que l'adolescent se conforme à toute autorisation visée à l'article 91 ou à toute décision rendue par le tribunal pour adolescents;

b) d'assurer la sécurité du personnel, des étudiants ou d'autres personnes;

c) de favoriser la réadaptation de l'adolescent. »;

b) Pages 129 et 130: Changer la désignation numérique des paragraphes 125(7) et (8) à celle de paragraphes 125(8) et (9) et changer tous les renvois qui en découlent.

10. Pages 145 et 146, article 146:

a) Page 145: Supprimer les lignes 32 à 42;

b) Page 146: Changer la désignation numérique des paragraphes 146(7) à (9) à celle de paragraphes 146(6) à (8) et changer tous les renvois qui en découlent.

11. Page 150, nouveaux articles 158 et 159:

a) Page 150: Ajouter après la ligne 41 ce qui suit:

«Examen de la loi

158. (1) Trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi et à la fin de chaque période subséquente de cinq ans, le ministre de la Justice procède à un examen complet de l'application de la présente loi et fait déposer devant les deux chambres du Parlement un rapport assorti de ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications qu'il juge utile d'apporter à celle-ci.

(2) Le ministre est tenu de consulter, aux fins du rapport visé au paragraphe (1), le procureur général de chaque province, les personnes, les groupes ou catégories de personnes ou les organismes nommés ou désignés sous le régime de la présente loi ou d'une loi provinciale, ainsi que les représentants des peuples autochtones du Canada.

159. (1) Dès que le rapport du ministre de la Justice a été déposé devant les deux chambres du Parlement, un examen complet du rapport et des dispositions et de l'application de la présente loi est entrepris par les comités, soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, que le Parlement désigne ou constitue pour déterminer si les objectifs de la présente loi sont réalisés dans les diverses provinces du Canada.

(2) Dans les six mois suivant la fin de l'examen visé au paragraphe (1) ou dans le délai supérieur que le Parlement autorise, le comité présente à celui-ci un rapport de l'examen assorti, s'il y a lieu, des modifications qu'il recommande d'apporter.»;

(b) Renumber clauses 158 to 200 as clauses 160 to 202 and any cross-references thereto accordingly.

Respectfully submitted,

b) Changer la désignation numérique des articles 158 à 200 à celle d'articles 160 à 202 et changer tous les renvois qui en découlent.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 7, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other Acts, met this day at 3:45 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. This session of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is met to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other acts.

Honourable senators, before we begin, I wish to thank everybody. This has been a marathon session. We have heard almost 60 witnesses. We have been meeting three times a week for a month. This has been a difficult and troubling bill.

Before we begin, I wish to bring honourable senators up to date on some of the things that have happened. Then we will discuss how we wish to proceed, because I am in your hands.

Over the last few days, we have had a continuous outpouring of postcards from Quebec requesting that this committee not pass Bill C-7. On the postcards appear the names of various organizations, including student organizations from various universities and colleges, the Bloc Québécois and others. None of those groups requested to appear before us on this bill.

This morning, as honourable senators can see, our clerk has received 135 resolutions from the municipalities in the province of Quebec, through the office of Mr. Michel Bellehumeur, MP, requesting that Quebec be excluded from the application of Bill C-7. If honourable senators wish to consult them, they are here.

Senator Andreychuk: These resolutions requesting that Quebec be excluded from Bill C-7 are all the same?

The Chairman: Yes.

Senator Rivest: There are many more to come.

Senator Fraser: Might we know if Montreal, Quebec City and Sherbrooke are among those municipalities?

Senator Rivest: Not yet, but they are en route.

Senator Joyal: On a point of order, I do not wish to delay the proceedings, but I have given a letter that I received from the director of the Quebec Human Rights Commission to the clerk. There are copies for all senators.

This letter relates to the statement the minister made last Thursday when she testified. She quoted a report of the Quebec Human Rights Commission on the implementation of the bill. It is

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 7 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-7, Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je constate qu'il y a quorum. Cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles nous permettra de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-7 concernant le système de justice pénale pour les adolescents et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence.

Honorables sénateurs, avant que nous n'entamions la séance, je souhaite remercier tout le monde. Cette séance s'est révélée être un marathon. Nous avons entendu près de 60 témoins. Nous nous réunissons trois fois par semaine depuis un mois. Le projet de loi s'est révélé difficile et troublant.

Avant que nous ne commencions, je souhaite communiquer aux honorables sénateurs sur certains faits nouveaux. Ensuite, nous allons discuter de la façon dont nous souhaitons procéder, car je m'en remets à vous.

Depuis quelques jours, nous recevons un flot ininterrompu de cartes postales du Québec dont les auteurs demandent au comité de ne pas adopter le projet de loi C-7. Les cartes postales en question portent le nom de diverses organisations, notamment des associations d'étudiants de divers établissements universitaires et collégiaux, du Bloc québécois et d'autres encore. Aucun de ces groupes n'a demandé de venir témoigner devant nous au sujet du projet de loi en question.

Ce matin, comme peuvent le voir les honorables sénateurs, notre greffière a reçu 135 résolutions adoptées par des municipalités au Québec, par l'entremise du bureau de M. Michel Bellehumeur, député, où elles demandent que le Québec soit exclu de l'application du projet de loi C-7. Si les honorables sénateurs souhaitent les consulter, elles sont ici.

Le sénateur Andreychuk: Les résolutions demandant que le Québec échappe au projet de loi C-7 sont-elles toutes les mêmes?

La présidente: Oui.

Le sénateur Rivest: Il y en a encore de nombreuses à venir.

Le sénateur Fraser: Peut-on savoir si Montréal, Québec et Sherbrooke figurent parmi ces municipalités?

Le sénateur Rivest: Pas encore, mais c'est en route.

Le sénateur Joyal: J'invoque le règlement. Je ne souhaite pas retarder la séance, mais j'ai remis à la greffière une lettre que m'a adressée le directeur de la Commission des droits de la personne du Québec. Tous les sénateurs peuvent en obtenir copie.

Cette lettre a trait à une déclaration qu'a faite la ministre quand elle est venue témoigner, jeudi dernier. Elle y citait un rapport de la Commission des droits de la personne du Québec sur la mise en

important that this letter be attached as an appendix to today's minutes, because it would be well if the objective of that report were at the forefront of the minds of honourable senators when discussing this bill.

With the authorization of honourable senators, I should like to read this one-page letter into the record.

The Chairman: Please proceed, but I must tell that you this is not a point of order.

Senator Beaudoin: It is an announcement.

Senator Joyal: I respectfully defer to your ruling.

[Translation]

This letter, dated November 6, was sent to me by the Director of Legal Services of the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec.

Dear Senator,

In reply to your request for information sent to us last Friday, please find enclosed the position of the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse concerning the application of so-called strict monitoring regimes for children in care pursuant to the *Youth Protection Act (Y.P.A.)*.

As you will note, the Commission's position only concerns placements under the *Y.P.A.* and not placements effected under the *Young Offenders Act (Y.O.A.)*. Indeed, the *Y.O.A.* contains provisions concerning the placement and conditions surrounding it in closed custody, such that its application does not raise the same legal problems in this regard.

As to the *Bois-Joly* case your assistant referred to in the conversation I had with him on November 2, it raises procedural matters of two orders. The first and most important pertains to the restrictions on the freedom of children in care pursuant to the *Y.P.A.* This aspect refers directly to the Commission's position, which I am enclosing with this letter, and constitutes a divisive issue between the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse and the Centres jeunesse.

The other problems raised in the *Bois-Joly* file are particular problems experienced by this rehabilitation centre during a certain period of time. We cannot conclude that they are representative of the intervention philosophy of all of the rehabilitation centres in Quebec, nor that they should allow us to call into question the important work that is done in Quebec in the area of rehabilitation services for young offenders.

I hope that this information will be of use to you.

Yours truly,

Hélène Tessier, Counsel
Director of Legal Services

oeuvre du projet de loi. Il importe que la lettre en question soit annexée au procès-verbal des délibérations d'aujourd'hui, car il conviendrait que les honorables sénateurs aient bien à l'esprit l'objectif de ce rapport au moment de discuter du projet de loi.

Avec l'autorisation des honorables sénateurs, je ferai la lecture de la lettre d'une page, pour le compte rendu.

La présidente: Je vous prie de le faire, mais je dois vous dire qu'il ne s'agit pas d'un rappel au Règlement.

Le sénateur Beaudoin: C'est une annonce.

Le sénateur Joyal: Je m'en remets respectueusement à votre décision.

[Français]

La lettre qui m'est adressée, datée du 6 novembre, provient du directeur du contentieux de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec.

Monsieur le sénateur,

À la suite de votre demande d'information de vendredi dernier, vous trouverez ci-joint la position de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relativement à l'application de régimes dits d'encadrement intensif aux enfants placés en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse (L.P.J.)*.

Comme vous le constaterez, cette position de la Commission ne concerne que les placements en vertu de la *L.P.J.* et non pas les placements en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants (L.J.C.)*. En effet, la *L.J.C.* comporte des dispositions qui prévoient et encadrent le placement dans des unités fermées de sorte que son application ne soulève pas les mêmes problèmes juridiques à cet égard.

Par ailleurs, quant à l'affaire *Bois-Joly*, à laquelle votre adjoint a référé lors de la conversation que j'ai eue avec lui le 2 novembre, elle soulève des procédures de deux ordres. Le premier, et le plus important, porte sur les conditions de vie restrictives de liberté dans le cas d'enfants placés en vertu de la *L.P.J.* Cet aspect réfère directement à la position de la Commission, que je vous envoie avec la présente, et constitue un point litigieux entre la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et les Centres jeunesse.

Les autres problèmes soulevés par le dossier *Bois-Joly* sont des problèmes particuliers visant ce centre de réadaptation pendant une certaine période. On ne peut surtout pas en conclure qu'ils sont représentatifs de la philosophie d'intervention de l'ensemble des centres de réadaptation du Québec ni par ailleurs qu'ils permettent de remettre en question l'important travail qui s'effectue au Québec en matière de services de rééducations des jeunes contrevenants.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le sénateur, l'assurance de ma considération distinguée.

Hélène Tessier, avocate
Directrice du contentieux.

[English]

This letter clearly establishes the distinction between the commission's implementation of the Young Offenders Act versus what was implemented in the context of a particular youth centre in Quebec.

Senator Cools: Senator Joyal read the letter into the record and it is there in French. I suppose the translation will be side by side in the report.

The Chairman: I suggest that we make a "shopping list" of clauses that honourable senators wish to address in clause-by-clause consideration. Normally, we group the non-controversial clauses together and spend our time discussing the controversial ones.

I will not cut anybody off in this discussion. We are prepared to stay here until midnight, if need be, to finish this today.

Senator Moore: Clause 38, and also clause 50.

Senator Beaudoin: I have four clauses: 76, 110, 125 and 146.

Senator Andreychuk: I have clauses 2, 19, 50 and 125. There may, inferentially, be others, but those are the main ones.

Senator Grafstein: I have clause 2 — that is on pages 3 and 4 — and clause 61, on page 38.

Senator Beaudoin: You said clauses 2 and 61, and what are the two others?

Senator Grafstein: They are all part and parcel of the same thing. It is clause 2 on page 3, certain lines on page 3 and page 4, and clause 61.

The Chairman: Also clause 2.

Senator Grafstein: This is one issue. They are all tied in. I hope that we can discuss them on an issue basis.

The Chairman: It will be difficult to go through clause-by-clause consideration of the bill on an issue basis, so we will start at the top and group those in between. However, when you are talking about the first one, mention the others, so that we can consider them too. That will cut down our debate considerably, as we will not have to repeat ourselves.

Senator Cools: I wish to add clause 25.

Senator Joyal: I have two clauses as well. I have clause 2, which is already on the list — and I would add a new clause at the end of the bill — and clause 158 on page 150.

The Chairman: Senator Joyal mentioned clause 158, but that is not the last clause. You are actually speaking about three clauses, Senator Joyal?

Senator Joyal: Yes.

[Traduction]

Cette lettre établit clairement la distinction entre la mise en oeuvre par la commission de la Loi sur les jeunes contrevenants et ce qui a été mis en oeuvre dans le contexte d'un centre jeunesse en particulier, au Québec.

Le sénateur Cools: Le sénateur Joyal a lu la lettre pour le compte rendu. Elle y figure donc en français. Je suppose que la traduction y figurera tout à côté, dans le rapport.

La présidente: Je propose que nous dressions une «liste d'épicerie», une liste des articles que les honorables sénateurs souhaitent aborder dans le cadre d'une étude détaillée. Normalement, nous regroupons les articles non controversés et consacrons notre temps aux dispositions controversées.

Je ne vais interrompre personne durant cette discussion. Nous sommes prêts à rester ici jusqu'à minuit, s'il le faut, pour finir aujourd'hui.

Le sénateur Moore: L'article 38, et également l'article 50.

Le sénateur Beaudoin: J'ai quatre articles: 76, 110, 125 et 146.

Le sénateur Andreychuk: J'ai les articles 2, 19, 50 et 125. Indirectement, il y en a peut-être d'autres, mais ce sont là les principaux.

Le sénateur Grafstein: Il y a l'article 2 — pages 3 et 4 — et l'article 61, page 68.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé des articles 2 et 61, mais quels sont les deux autres?

Le sénateur Grafstein: Tout cela va ensemble. C'est l'article 2 à la page 3, certaines lignes qui se trouvent à la page 3 et à la page 4, et l'article 61.

La présidente: Et aussi l'article 2.

Le sénateur Grafstein: C'est une seule question. Tout cela est lié. J'espère que nous allons pouvoir avoir une discussion thématique.

La présidente: Il sera difficile d'avoir une discussion thématique s'il faut étudier le projet de loi article par article; nous allons donc commencer au début et regrouper ceux qui se trouvent entre deux cas particuliers. Tout de même, quand vous aurez à parler du premier, mentionnez en même temps les autres, pour que nous puissions les prendre en considération aussi. Cela permettra de réduire considérablement notre débat, du fait que nous n'aurons pas à nous répéter.

Le sénateur Cools: Je voudrais ajouter l'article 25.

Le sénateur Joyal: J'aurai deux articles moi aussi. Il y a l'article 2, qui figure déjà sur la liste — et j'ajouterais un nouvel article à la fin du projet de loi — et l'article 158 à la page 150.

La présidente: Le sénateur Joyal a mentionné l'article 158, mais ce n'est pas le dernier article. De fait, vous parlez de trois articles, n'est-ce pas, sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal: Oui.

The Chairman: If that covers everyone's concerns, starting from the top, I now have clauses 2, 19, 25, 38, 50, 61, 76, 110, 125, 146, 158 and a proposed new clause.

Senator Beaudoin: Do you have clause 129?

The Chairman: No, I do not.

Senator Andreychuk: Some are consequential because of the reference.

Senator Beaudoin: There is no issue. It is clause 125 and that is already there.

The Chairman: I will try to put them in between these numbers.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-7, in respect of criminal justice for young persons and to amend and repeal other acts?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the preamble stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 2 carry?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: Does anyone have amendments?

Senator Grafstein: I have amendments. I am prepared to circulate them in French and in English. To save discussion time, I will give you the amendments to clause 2 and the amendments to clause 61, because they are all part and parcel of the same issue. They are all centred on the same thing, so we will not have to repeat ourselves later on.

I would like to draw everyone's attention to the presumptive definition on page 3. To put it on the record, my motion is as follows. I move:

That Bill C-7 be amended in clause 2

(a) on page 3, by replacing lines 30 to 38 with the following:

You will see it in the written document. I will not review what is there, but I will explain it in a moment. Furthermore, I move:

That Bill C-7 be amended on page 4, by replacing lines 5 to 15 with the following:

La présidente: Tout le monde s'est prononcé; je constate, en commençant par le début, qu'il est maintenant question des articles 2, 19, 25, 38, 50, 61, 76, 110, 125, 146, 158, et d'un nouvel article qui est proposé.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous noté l'article 129?

La présidente: Non, je ne l'ai pas fait.

Le sénateur Andreychuk: Certains articles sont touchés en conséquence. C'est le renvoi qui le dit.

Le sénateur Beaudoin: Pas de problème. C'est l'article 125, qui est déjà là.

La présidente: Je vais essayer de mettre cela entre les numéros.

Est-il convenu, honorables sénateurs, que le comité procède à une étude article par article du projet de loi C-7 concernant le système de justice pénale pour les adolescents et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le comité désire-t-il surseoir à l'adoption du titre?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le comité désire-t-il surseoir à l'adoption du préambule?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Le comité souhaite-t-il surseoir à l'adoption de l'article 1?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: Quelqu'un a-t-il des modifications à proposer?

Le sénateur Grafstein: J'ai des modifications. Je suis prêt à en faire circuler le texte en anglais et en français. Pour accélérer les choses, je vais vous donner les modifications de l'article 2 et les modifications de l'article 61, car cela fait partie de la même question. Tout cela est centré sur la même chose; nous n'aurons donc pas à nous répéter plus tard.

J'aimerais attirer l'attention de tous sur la définition d'«infraction désignée» qui se trouve à la page 3. Pour le compte rendu, voici en quoi consiste la motion que je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 2:

a) à la page 3, par substitution, aux lignes 32 à 36, de ce qui suit:

Vous le verrez dans le document écrit. Je ne vais pas passer en revue ce qui est écrit, mais je vous l'expliquerai dans un moment. Par ailleurs, je propose également:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à la page 4, par substitution, aux lignes 8 à 12, de ce qui suit:

It is replacing certain lines.

The Chairman: Certain lines in clauses 2(a) and 2(b)?

Senator Grafstein: Right. You will see the words there. I will not repeat them because it will save some time. If you take a look at the second page, the motion is also to amend clause 61 by deleting, on page 38, lines 23 to 28, and by renumbering the clauses. I will then explain what it is all about.

The Chairman: We will discuss the second one now, but we will not vote on it. Let's not confuse ourselves.

Senator Grafstein: Yes, but they are part and parcel of the same thing.

The Chairman: While we are waiting, it might be a good time to point out to honourable senators that the clerk is impartial. She is the clerk of the entire committee. It would help proceedings a great deal if, when putting forward amendments like this, we gave them to the clerk in advance. It would save a lot of this paper shuffling.

Senator Grafstein: There are two amendments, but they relate to the same principle. Madam Chairman, I will try to be as brief as possible. I am sure the committee has already heard my comments with respect to these provisions.

Essentially, these provisions deal with the question of granting to the lieutenant-governor in council of a province the option of reducing the age from 16 to 14. What I have really done is taken the presumptive offence, changed the definition, and then ultimately, in 61, deleted that option. Essentially, it keeps the age at 16, as opposed to giving an optional provision to allow each province to opt to a lower age.

Without arguing the case, I will quickly give you the principles as to why I am presenting this. As we have heard from, I think, many witnesses, certainly the balance of witnesses, and summed up best in the words of Professor Doob, this provision is unprincipled and unnecessary. We heard from the John Howard Society and the Elizabeth Fry Society about that. We have also heard that it is unconstitutional. It is probably unconstitutional as it applies to the delegation of the criminal power. It is probably not in compliance with the Charter. We have also heard strong evidence to suggest that it is not in compliance with the UN Convention on the Rights of the Child.

On those grounds, not only is it a question of policy, but also of constitutionality. Therefore, I move that those provisions be amended so that we do not grant to the lieutenant-governor in council of a province the option to reduce the age from 16 to 14.

Il s'agit de remplacer certaines lignes.

La présidente: Certaines lignes des alinéas 2a) et 2b)?

Le sénateur Grafstein: Tout à fait. Vous allez voir là le texte. Pour que nous puissions faire économie de temps, je ne le répéterai pas ici. Si vous regardez la deuxième page, la motion vise également à modifier l'article 61, à la page 68, par la suppression des lignes 24 à 29, et par le changement de la désignation numérique des articles. J'expliquerai ensuite la raison de tout cela.

La présidente: Nous discuterons du deuxième article maintenant, mais nous ne mettrons pas cela aux voix. Essayons de ne pas nous perdre.

Le sénateur Grafstein: Oui, tout cela fait partie de la même question.

La présidente: Pendant que nous attendons, le moment est peut-être bien choisi pour signaler aux honorables sénateurs le fait que la greffière est impartiale. Elle est greffière du comité en entier. Les choses se dérouleraient nettement mieux si, avant de proposer des modifications comme celle-là, nous en remettons d'abord une copie à la greffière. Cela nous permettrait d'éviter, pour une bonne part de nous passer des papiers comme on le fait en ce moment.

Le sénateur Grafstein: Il y a deux modifications, mais elles portent toutes deux sur le même principe. Madame la présidente, je vais essayer d'être le plus bref possible. Je suis sûr que le comité a déjà entendu mes observations au sujet de ces dispositions.

Essentiellement, les dispositions dont il est question habilitent le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province à réduire de 16 à 14 ans l'âge applicable en pareil cas. Ce que j'ai fait, en réalité, c'est que j'ai modifié la définition de l'infraction désignée, puis, à l'article 61, j'ai supprimé l'option. Essentiellement, cela a pour effet d'établir que l'âge applicable demeure 16 ans; et la province n'a plus le choix de réduire l'âge en question.

Sans me lancer dans un plaidoyer en bonne et due forme, je noterai brièvement les principes qui motivent ma proposition. Comme, il me semble, de nombreux témoins nous l'ont dit, l'ensemble des témoins, certes — et la meilleure formulation est celle de M. Doob — cette disposition ne se justifie aucunement ni ne s'impose. Nous avons entendu tout ce qu'ont pu nous en dire les représentants de la société John Howard et de la société Elizabeth Fry. Nous avons également entendu dire que c'est anticonstitutionnel. C'est probablement anticonstitutionnel, car ce serait une délégation des pouvoirs en matière pénale. Cela n'est probablement pas conforme à la Charte. De même, des témoignages convaincants donnent à penser que cela n'est pas conforme non plus à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

À la lumière de ces faits, il en va donc non seulement de la politique gouvernementale, mais aussi de la constitutionnalité du projet de loi. Je propose donc que ces dispositions soient modifiées de manière que nous n'accordions pas au lieutenant-gouverneur en conseil d'une province la possibilité de réduire de 16 à 14 ans l'âge applicable.

The Chairman: I think, Senator Grafstein, it would probably be a good idea if you read the amendment into the record.

Senator Grafstein: I move:

That Bill C-7 be amended in clause 2,

(a) on page 3, by replacing lines 30 to 38 with the following:

“(a) an offence committed, or alleged to have been committed, by a young person who has attained the age of sixteen years, under one of the following provisions of the *Criminal Code*.”; and

(b) on page 4, by replacing lines 5 to 15 with the following:

“(b) a serious violent offence for which an adult is liable to imprisonment for a term of more than two years committed, or alleged to have been committed, by a young person after the coming into force of section 62 (adult sentence) and after the young person has attained the age of sixteen years, if at the”.

Essentially, this would delete clause 61, which grants the option to the lieutenant-governor to reduce the age from 16 to 14.

The Chairman: Is there any discussion?

Honourable senators, before we begin, if we are to have recorded votes, I will be voting.

If there is no further discussion on this amendment, is it agreed?

Senator Andreychuk: Agreed.

Senator Beaudoin: Agreed.

Senator Buchanan: Agreed.

Senator Cools: Agreed.

Senator Di Nino: Agreed.

Senator Fraser: Agreed.

Senator Grafstein: Agreed.

Senator Joyal: Agreed.

The Chairman: Against.

Senator Moore: Agreed.

Senator Pearson: Against.

Senator Rivest: Agreed.

The Chairman: I declare the motion and the amendment carried.

Are there any further amendments to clause 2?

Senator Andreychuk: As you know, I have had great concerns about this bill and the fact that it may not comply with the Convention on the Rights of the Child. The minister indicated, although she was very cautious in her statements, that we are a party to that convention. She went on to say that we have signed and ratified the Convention on the Rights of the Child. The

La présidente: Sénateur Grafstein, je crois qu'il vaudrait probablement mieux que vous fassiez la lecture de la modification, pour le compte rendu.

Le sénateur Grafstein: Je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 2:

a) à la page 3, par substitution, aux lignes 32 à 36, de ce qui suit:

«atteint l'âge de 16 ans.»;

b) à la page 4, par substitution, aux lignes 8 à 12, de ce qui suit:

«atteint l'âge de 16 ans, dans le cas où il a déjà».

Essentiellement, cela invaliderait l'article 61, qui accorde au lieutenant-gouverneur la possibilité de réduire l'âge applicable de 16 à 14 ans.

La présidente: Y a-t-il des objections?

Honorables sénateurs, avant de commencer, si nous procédons par appel nominal, je signale que je vais voter.

Si vous ne souhaitez plus débattre de cette modification, l'adoptez-vous?

Le sénateur Andreychuk: D'accord.

Le sénateur Beaudoin: D'accord.

Le sénateur Buchanan: D'accord.

Le sénateur Cools: D'accord.

Le sénateur Di Nino: D'accord.

Le sénateur Fraser: D'accord.

Le sénateur Grafstein: D'accord.

Le sénateur Joyal: D'accord.

La présidente: Pas d'accord.

Le sénateur Moore: D'accord.

Le sénateur Pearson: Pas d'accord.

Le sénateur Rivest: D'accord.

La présidente: Je déclare la motion et la modification adoptées.

Y a-t-il d'autres modifications à proposer pour ce qui touche l'article 2?

Le sénateur Andreychuk: Comme vous le savez, je m'inquiète grandement de ce projet de loi et du fait qu'il ne respecte peut-être pas la Convention relative aux droits de l'enfant. La ministre, même si elle a été très prudente durant son exposé, a signalé que nous sommes partie à cette convention. Elle a précisé que nous avons signé et ratifié la Convention relative

dispute or difference of opinion has arisen over whether we have any enabling legislation to ensure that we are in full compliance.

By Canadian law, and I will not belabour the long history, ratification does not mean that it is part of our national law. It simply means that we have some moral obligation to comply with what we have signed internationally. The best practice would be to have enabling legislation on our international conventions to ensure that our national law complies with international law, and hopefully, vice versa.

The minister indicated that she thought this act was in full compliance with the United Nations Convention on the Rights of the Child as far as the juvenile justice sections of the convention apply. However, she did not go so far as to say it is enabling legislation. The way the act is worded presently, it does not give that full assurance and full legal import that the convention should have.

We led the UN in discussions and negotiations on the Convention on the Rights of the Child. In fact, historically, we have been insistent on having more rights for children. We were very concerned to see children receive the full benefit of the law when dealt with in a judicial court. We were concerned that the rights of children not be tampered with, even for good reasons such as thinking we were doing it in their best interests.

There was much discussion in the 1980s and the 1990s of the need to respect children. Senator Pearson has been an advocate for children as individuals who have their own rights.

The bill goes as far as including a preamble to indicate that we are party to the United Nations Convention on the Rights of the Child. That is not enabling legislation. That does not make us bound by the convention, nor does it signal to the courts that we have passed enabling legislation.

At best, as we know from *Baker* and other cases, the courts can look to international law for guidance, and they can look to Canada's moral obligations, but this does not give us that legal certainty that I think a country as mature as Canada and as committed to youth needs.

Therefore, if we are to be sincere in our attempts, to be absolutely certain, we need something in the body of the bill that can be construed to mean that we intend to be fully bound by the United Nations Convention on the Rights of the Child, save and except, of course, where we have a reservation, and I will not go into that at this point.

The courts, as in the *Baker* case, have been moving towards considering our international obligations, but I do not think they are fully comfortable with the situation, nor do they have the tools

aux droits de l'enfant. La dispute, la divergence d'opinions tourne autour de l'idée pour nous d'avoir une loi habilitante qui garantit que nous respectons pleinement la convention.

En droit canadien, et je ne m'étendrai pas sur la longue tradition historique d'où cela vient, la ratification d'un traité ne signifie pas que celui-ci fait partie de notre droit national. Cela veut simplement dire que nous avons, d'une certaine façon, l'obligation morale de nous conformer aux traités internationaux que nous signons. La meilleure façon de procéder serait d'adopter une loi habilitante au sujet des conventions internationales pour garantir que notre droit national est conforme au droit international et, il est à espérer, que l'inverse est vrai.

La ministre a signalé que, à son avis, le projet de loi respecte pleinement la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant en ce qui concerne l'application des parties de la convention qui touchent la justice et les jeunes. Elle n'est toutefois pas allée jusqu'à dire qu'il s'agit d'une mesure habilitante. De la façon dont le texte de loi est actuellement formulé, il ne constitue pas une garantie parfaite à cet égard ni n'accorde à la convention toute l'importance juridique qui devrait lui revenir.

À l'ONU, nous avons mené les discussions et les négociations entourant la Convention relative aux droits de l'enfant. De fait, par le passé, nous avons insisté pour que des droits plus importants soient accordés aux enfants. Nous nous sommes souciés grandement de ce que les enfants aient droit entièrement au bénéfice de la loi quand ils se retrouvent devant un tribunal. Nous nous sommes souciés de ce que rien ne vienne altérer les droits des enfants, même pour de bonnes raisons comme l'idée d'agir dans leur intérêt.

Durant les années 80 et 90, il a été beaucoup question de la nécessité de respecter les enfants. Le sénateur Pearson en particulier s'est fait le défenseur de l'idée selon laquelle les enfants, à titre d'individus, ont des droits qui leur sont propres.

Le projet de loi renferme même un préambule où il est dit que nous adhérons à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Ce n'est pas une loi habilitante. Cela ne nous lie pas à la convention ni n'indique aux tribunaux que nous avons adopté une loi habilitante.

Au mieux, comme nous le laissent voir l'arrêt *Baker* et d'autres décisions, les tribunaux peuvent se tourner vers le droit international pour éclairer une question et prendre en considération les obligations morales du Canada, mais cela n'établit pas, sur le plan juridique, la certitude dont a besoin, selon moi, un pays aussi évolué que le Canada et qui tient autant à ses jeunes.

Par conséquent, pour que nos tentatives d'agir soient sincères, pour être absolument certains, nous devons introduire dans le corps du texte du projet de loi un énoncé qui signale que nous avons l'intention d'être liés pleinement par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, hormis, bien sûr, les cas qui nous inspirent une réserve, et je ne vais pas aborder cette question pour l'instant.

Les tribunaux, comme c'est le cas dans l'arrêt *Baker*, se penchent de plus en plus sur nos obligations internationales, mais, à mon avis, ils ne sont pas parfaitement à l'aise dans le dossier ni

they need. As you know, we passed specific enabling legislation for the International Criminal Court. There is no doubt where we stand on that convention. In this case, I think we are less than certain.

Given my concerns about whether we are complying fully with the spirit and intent of the Convention on the Rights of the Child, I think we want to be sure that the preambular statement indicates that a given piece of legislation is passed to fulfil a specific treaty commitment, although even that would be stretching it. I think we need to go further and say that this bill is our enabling legislation for the purposes of juvenile justice issues under the Convention on the Rights of the Child.

I move:

That Bill C-7 be amended in clause 2,

(a) on page 2, by adding, immediately before line 3, the following:

“2.(1) An object of this Act is for Canadian law to be in compliance with the United Nations Convention on the Rights of the Child, and the Act shall be given such fair, large, and liberal construction and interpretation as best assures the attainment of this object.”; and

(b) by renumbering subclauses 2(1) to (3) as (2) to (4) and any cross-references thereto accordingly.

In my opinion, this would give a clear signal that the courts should take this bill as intending to comply with the convention. They would then be able to look at the convention to see if in fact we are in full compliance. I think that is the kind of signal that Canada should give.

I do not think it is sufficient to say, “Well, we are a party to the agreement.” There is a legal line to be drawn here, and it is time that we did more in our law, particularly if we are interested in children. I am very mindful of the fact that Senator Pearson pointed out on many occasions in this committee, when I had some questions on clauses, “We are doing this to ensure the rights of the child and that we comply with the convention.” Simply stated, the amendment that I am asking for will leave no doubt that we are complying with the convention and that the courts can avail themselves of it as a tool to ensure that we are in full compliance.

Senator Pearson: Senator Andreychuk has brought forward a challenging amendment. I tend to be a very pragmatic person, as opposed to legalistic or theoretical. To a great extent, I agree with the sentiment that she is conveying, but I have some problems. Since my general sense of the whole bill is that it is better for kids than what already exists, I am torn.

ne disposent des instruments nécessaires pour trancher. Comme vous le savez, nous avons adopté une loi habilitante particulière en rapport avec le Tribunal pénal international. Notre position à l'égard de la convention en question ne fait aucun doute. Dans le cas qui nous occupe ici, je crois qu'elle demeure assez incertaine.

Je me préoccupe de savoir si nous respectons pleinement l'esprit et l'intention de la Convention relative aux droits de l'enfant, alors je veux être certain que le préambule indique qu'une loi particulière a été adoptée pour concrétiser l'adhésion à un traité particulier, mais même cela serait un peu tiré par les cheveux. Je crois que nous devons nous avancer plus et affirmer que ce projet de loi est notre loi habilitante aux fins des questions relatives à la justice chez les jeunes en application de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 2:

a) à la page 2, par adjonction, avant la ligne 8, de ce qui suit:

«2(1) la présente loi a notamment pour objet d'harmoniser le droit canadien avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et doit être interprétée de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de cet objet»;

b) par le changement de la désignation numérique des paragraphes 2(1) à (4) à celle de paragraphes (2) à (4) et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

À mon avis, cela signalerait clairement aux tribunaux que le législateur entend, avec ce projet de loi, se conformer à la convention en question. Les tribunaux pourraient alors étudier la convention afin de déterminer si nous nous y conformons sous tous ses aspects. Je crois que c'est le genre de choses que le Canada devait signaler.

Je ne crois pas qu'il suffise de dire: «C'est bien, nous adhérons à l'entente.» Il s'agit de donner à notre obligation l'expression juridique qui lui revient, d'en faire plus dans le contexte de notre droit, particulièrement si nous nous intéressons aux enfants. J'ai bien à l'esprit ce que le sénateur Pearson a signalé à maintes reprises au comité, quand je posais certaines questions sur les articles du projet de loi: «Nous faisons cela pour garantir les droits des enfants et pour garantir que nous respectons la convention.» En termes simples, la modification que je propose établira hors de tout doute que nous nous conformons à la convention et que les tribunaux peuvent recourir à la disposition pour s'assurer que nous respectons entièrement nos obligations à cet égard.

Le sénateur Pearson: Le sénateur Andreychuk propose une modification des plus intéressantes. J'ai tendance à être une personne très pragmatique; je ne suis pas un légaliste, un théoricien. Dans une grande mesure, je suis d'accord avec ce qu'elle fait valoir, mais cela me pose certaines difficultés. Comme je suis d'avis que, de manière générale, le projet de loi représente pour les enfants quelque chose de mieux que ce qui existe à l'heure actuelle, je suis déchiré.

I am sure Senator Beaudoin would be interested to know that I have been reading from Anthony Aust on *Modern Treaty Law and Practice*, published by Cambridge University Press in 2000. There is an extremely interesting chapter on treaties and domestic law that has helped me to better understand the difference between dualism and monism in terms of international treaties. It explains why virtually all the countries – 53 out of 57 — that were part of the original empire, and are now part of the Commonwealth, have developed dualistic approaches to the question of international and domestic treaties.

Dualism holds that the constitution of the state affords no special status to treaties. The rights and obligations created by them have no effect in domestic law unless legislation is in force to give them effect, which is what you are trying to say. However, when legislation is made for this purpose, the rights and obligations are incorporated into domestic law.

I felt that the preamble was adequate, just as I felt that the preamble in Bill C-27, which dealt with sex tourism and was the first bill to refer to the Convention on the Rights of the Child, was adequate. I can understand that this might add force.

We have a different way of approaching these things. The real point I want to make has to do with the convention itself, and with Canadian public opinion.

I am sometimes uneasy saying this, but I am a senator from Ontario, and in some ways, I must represent Ontarians.

Senator Di Nino: Are you saying that is a bad thing?

Senator Pearson: No, it is not a bad thing, except I do not always agree with the policies of the current Government of Ontario. On the other hand, I do feel an obligation to reflect, to some extent, public opinion in the province that I represent.

Having had some extremely unpleasant encounters with a number of people over the issue of the Convention on the Rights of the Child, I have been wary of pushing it too far too fast, but not because I am not willing to push it all the way eventually. Of course, I may not live that long.

Senator Cools: What are the implications? We should all know.

Senator Pearson: If we amend the bill and it goes to the House of Commons, the whole issue will arise again. Then we will get back into the issue of public opinion. We in the Senate are admirable, but we are not elected. Therefore, while we are responsible for all kinds of constituencies, which is both to our advantage and our disadvantage, it does limit my sense of being able to do everything I would want.

Je suis sûre que le sénateur Beaudoin serait intéressé d'apprendre que je suis en train de lire *Modern Treaty Law and Practice*, d'Anthony Aust, aux éditions Cambridge University Press, en 2000. Cet ouvrage renferme un chapitre extrêmement intéressant sur les traités et le droit interne qui m'a aidé à mieux comprendre la différence entre le dualisme et le monisme en ce qui concerne les traités internationaux. Il explique pourquoi presque tous les pays — 53 des 57 — qui faisaient partie de l'empire à l'origine et qui font maintenant partie du Commonwealth, en sont arrivés à des approches dualistes de la question des traités internationaux et internes.

Dans la conception dualiste, la constitution de l'État n'accorde aucun statut particulier aux traités. Les droits et obligations découlant des traités n'ont aucun effet dans le contexte du droit interne à moins qu'une loi vienne leur donner effet, ce qui est ce que vous essayez de dire. Toutefois, lorsqu'une loi est adoptée à cette fin, les droits et obligations en question sont intégrés au droit interne du pays.

Je jugeais le préambule adéquat, tout comme je jugeais adéquat le préambule du projet de loi C-27, qui portait sur le tourisme sexuel et qui était le premier projet de loi qui renvoyait à la Convention relative aux droits de l'enfant. Je conçois que cela puisse renforcer la chose.

Nous n'avons pas la même façon d'aborder ces questions. Le point que je souhaite vraiment faire valoir a trait à la convention elle-même et aussi à l'opinion publique canadienne.

Je me sens parfois mal à l'aise de le dire, mais je suis un sénateur originaire de l'Ontario et, à certains égards, je dois représenter les Ontariens.

Le sénateur Di Nino: Dites-vous que c'est là une mauvaise chose?

Le sénateur Pearson: Non, ce n'est pas une mauvaise chose, sauf que je ne suis pas toujours d'accord avec les politiques du gouvernement en place, en ce moment, en Ontario. Par ailleurs, je crois tout de même avoir l'obligation de refléter, dans une certaine mesure, l'opinion publique dans la province que je représente.

Comme j'ai déjà eu avec plusieurs personnes des affrontements extrêmement déplaisants au sujet de la question de la Convention relative aux droits de l'enfant, j'hésite beaucoup à aller trop vite et trop loin, mais ce n'est pas parce que je ne suis pas prêt à aller jusqu'au bout, à un moment donné. Bien sûr, je m'éteindrai peut-être avant que cela ne se fasse.

Le sénateur Cools: Quelles sont les conséquences? Nous devrions tous en être conscients.

Le sénateur Pearson: Si nous modifions le projet de loi et le renvoyons à la Chambre des communes, toute cette question va surgir de nouveau. Nous reviendrons alors à la question de l'opinion publique. Au Sénat, nous sommes des gens admirables, mais nous ne sommes pas élus. De ce fait, même si nous sommes responsables de toutes sortes de groupes, ce qui nous favorise et nous défavorise à la fois, cela limite bel et bien la capacité que je crois posséder d'agir sur tous les fronts.

I do not know whether I expressed that well, but that is my challenge. I feel we can only go so far ahead of where the public is prepared to go. We cannot forget that, in spite of my general appreciation for what Senator Andreychuk is trying to do.

Senator Andreychuk: I understand the difficulty, but I have weighed the issues carefully. Not many people want this bill. However, if this bill complies with the convention, and if I can be assured that that will be the test in court, then I am prepared to put that clause in and go with it. It is the right of the executive federally to enter into these agreements. Once they do that, and the provinces have come onboard, we have to do our duty. We have to do our duty to the children. We have delayed long enough.

The preamble is admirable. It is just not sufficient to have any import in our law. If the bill meets the standard of the covenant, then I am prepared to live with many things that I find difficult from an administrative and practical point of view.

Senator Pearson: A recent report out of B.C. said that our compliance is not perfect — we know it is far from perfect — but it did not say that the bill does not comply.

Senator Beaudoin: This is the first time that we have complied with the decision of the Privy Council of 1937 that we must legislate to give effect to a treaty. That is part of the Constitution. Whether we like it or not, it is there. We must legislate, and I support that 100 per cent. At least we will have something within the statute that gives effect to the treaties that we have signed and with which we are obliged to comply. That is all I have to say. I could not agree more.

Senator Fraser: Senator Pearson, I find this bill challenging. I fear a ricochet effect, whereby, having stated explicitly that we are implementing one part of the convention, the rest of it will lose whatever modest weight it now has or might have.

I can envisage cases being brought under a number of headings. There are many rights of the child outlined in that convention. If we were to attach a report, I would not mind the first recommendation being that the Attorney General's next order of business should be full implementing legislation. I am troubled by a partial move.

Senator Grafstein: Some fundamental issues have been raised here. Let me address them. We did wrestle with whether or not there was de jure compliance through the words at the beginning of the bill stating that Canada is a party to the convention and recognizes that children have rights, including those in the Charter, and specific guarantees. Then we heard the minister's evidence to further support that by saying the bill is in full compliance.

Je ne sais pas si je me suis bien fait comprendre, mais voilà la tâche qui se présente à moi. J'ai l'impression qu'il y a des limites, dans ce que nous faisons, à devancer les intentions du public. Nous ne pouvons oublier cela, malgré que je comprenne très bien ce qu'essaie de faire le sénateur Andreychuk.

Le sénateur Andreychuk: Je comprends la difficulté dont il est question, mais j'ai bien pondéré les facteurs. Les gens qui souhaitent l'adoption de ce projet de loi ne sont pas nombreux. Par contre, si le projet de loi est conforme à la convention et si on peut me rassurer sur le fait que ce sera là le critère qu'appliqueront les tribunaux, alors je suis prête à inclure cet article et à l'appuyer. Dans un régime fédéral, l'exécutif a le droit de conclure des ententes de cette nature. Une fois qu'il a fait cela et que les provinces se rallient à la cause, nous devons faire notre devoir. Nous avons un devoir envers les enfants. La situation dure depuis assez longtemps déjà.

Le préambule est admirable. Il ne confère tout simplement pas le degré d'importance nécessaire à la convention en droit canadien. Si le projet de loi respecte la convention, je suis prête à composer avec nombre d'aspects que je juge difficiles d'un point de vue administratif et pratique.

Le sénateur Pearson: Selon ce qui s'est dit récemment en Colombie-Britannique, nous ne respectons pas parfaitement les dispositions du traité — nous savons que c'est loin d'être parfait —, mais on ne disait pas que le projet de loi n'était pas conforme au traité.

Le sénateur Beaudoin: C'est la première fois que nous nous conformons à la décision de 1937 du Privy Council, selon laquelle il faut légiférer pour donner effet à un traité. Cela fait partie de la Constitution. Que l'on soit d'accord ou non, c'est prévu. Nous devons légiférer, et je suis d'accord à 100 p. 100. Au moins il y aura quelque chose dans la loi qui donne effet aux traités que nous signons et auxquels nous sommes obligés de nous conformer. C'est tout ce que j'ai à dire. Je ne pourrais être plus d'accord.

Le sénateur Fraser: Sénateur Pearson, ce projet de loi me pose des difficultés. Je crains une sorte d'effet de ricochet: ayant affirmé expressément que nous mettons en oeuvre une partie donnée de la convention, le reste de celle-ci n'aurait plus le poids bien modeste qui y était et qui y aurait peut-être été accordé.

Je peux envisager les actions qui seront intentées en rapport avec plusieurs rubriques. La convention dont il est question décrit un grand nombre de droits pour l'enfant. Si nous devons produire un rapport à ce sujet, je serais heureuse de savoir que la première recommandation serait que le procureur général s'occupe sans délai d'une loi de mise en oeuvre en bonne et due forme. Une demi-mesure m'inquiéterait.

Le sénateur Grafstein: Certaines questions fondamentales ont été soulevées ici. Permettez-moi d'en parler. Nous avons cherché à savoir s'il y avait conformité de droit étant donné la formulation du texte au début du projet de loi, où il est dit que le Canada est partie à la convention et qu'il reconnaît que les enfants ont des droits, notamment ceux prévus dans la Charte, ainsi que des garanties particulières. Ensuite, nous avons entendu le témoignage de la ministre, qui vient confirmer encore que le projet de loi respecte tout à fait la convention.

I wish to deal with the question of public opinion in Ontario. Honourable senators will recall my cross-examination of the Attorney General of Ontario when he told us the view of the Government of Ontario. I said that view did not represent the views of the people of Ontario, and he did not disagree with that. He said there were other views. Public opinion of the provincial government's approach to this is obviously split.

We heard the evidence of the John Howard Society, the Elizabeth Fry Society and others who said that this was a real challenge.

We have a split opinion. What gives me comfort is that we also heard clear and unequivocal evidence that fear of crimes committed by children under the age of 16 is out of proportion to the reality, as is the perception of violent crime generally. We have the statistics to show that it is going down. Everyone says that there is a difference between perception and reality. I would rather deal with reality than with perception, and the statistical basis says to me, "This is not a serious problem. It is an isolated problem that is hyped by the media." If that is the issue that we must confront on the other side, I think it is a fair debate.

I think this is a brilliant amendment. It does not go as far as Senator Pearson is suggesting, but it is a cause of interpretation. I am trying to give it a plain reading. This is not an amendment for full compliance. This is an amendment stating that it is a question of interpretation, and as such, you should give a liberal construction to the rights of the child.

I think that this is a safe, half-way house. This substantiates the minister's position, because if we are complying, all Senator Andreychuk is saying is that she wants to ensure a liberal interpretation of that compliance. However, she is not suggesting that we are fully implementing the convention. That should allay Senator Pearson's concerns.

Senator Di Nino: As everyone knows, I am not a member of this committee. I am pinch-hitting for my colleague, Senator Nolin, who is travelling with the Illegal Drugs Committee.

I have listened to the discussion, and Senator Grafstein made the point that I wanted to make, but he did it much more eloquently than I could have done. However, I would like to speak on something Senator Pearson said as well.

If each time we must deal with a thorny or controversial issue, we hide behind the non-elected tab that we place on ourselves, then we are not doing our jobs. We have awesome power in the Senate. We seldom use it, and even more seldom do we use it fully. It is our duty and our responsibility, if we see that we can improve legislation, to do so. We are not defeating legislation. We are suggesting to the government that there are areas for improvement; that is the right, the authority and the responsibility

J'aimerais traiter de la question de l'opinion publique en Ontario. Les honorables sénateurs se rappelleront les questions que j'ai posées au procureur général de l'Ontario quand celui-ci nous a révélé le point de vue du gouvernement de l'Ontario. J'ai dit que son point de vue ne représentait pas celui des Ontariens eux-mêmes, et il n'a pas exprimé de désaccord. Il a dit qu'il existait d'autres points de vue. L'opinion qu'a le public de l'approche du gouvernement provincial est visiblement divisée.

Nous avons entendu le témoignage des gens de la société John Howard, de la société Elizabeth Fry et celui d'autres personnes qui nous ont dit qu'il y a là de grandes difficultés.

Nous nous retrouvons devant une opinion divisée. Ce qui me rassure, c'est que nous avons également entendu dire clairement et sans équivoque que la réaction aux actes criminels commis par des jeunes de moins de 16 ans est disproportionnée, tout comme l'est la perception générale qu'ont les gens des crimes avec violence. Nous avons en main des statistiques qui démontrent que le phénomène est à la baisse. Tout le monde dit qu'il existe une différence entre la perception et la réalité à cet égard. J'aime mieux m'attacher à la réalité, plutôt qu'à la perception, et les chiffres me disent: «Ce n'est pas un problème grave. C'est un problème isolé que les médias montent en épingle.» Si c'est la question que nous devons affronter de l'autre côté, je crois que nos chances sont bonnes dans ce débat.

Je crois qu'il s'agit ici d'une modification brillante. Elle ne va pas aussi loin que le sénateur Pearson le proposerait, mais il s'agit d'une disposition interprétative. J'essaie de m'en faire une idée claire et intelligible. La modification ne dit pas que nous nous assujettissons totalement et entièrement à la convention. C'est une modification qui dit que c'est une question d'interprétation et, de ce fait, que les droits de l'enfant doivent être interprétés de la manière la plus large qui soit.

Cela me semble être un moyen terme sûr. Cela justifie la position de la ministre, car si nous nous conformons à la convention — tout ce que dit le sénateur Andreychuk, c'est qu'il faut donner à la notion de conformité une interprétation large. Tout de même, elle ne propose pas que nous mettions en oeuvre la convention sous tous ses aspects. Voilà qui devrait rassurer le sénateur Pearson.

Le sénateur Di Nino: Comme tout le monde le sait, je ne suis pas membre du comité. Je remplace mon collègue, le sénateur Nolin, qui est en voyage en compagnie du Comité spécial sur les drogues illicites.

J'ai écouté la discussion, et le sénateur Graftstein a soulevé la question que je voulais soulever moi-même, mais avec beaucoup plus d'éloquence que j'aurais pu le faire. Par ailleurs, j'aimerais parler aussi de quelque chose que le sénateur Pearson a dit.

Si, chaque fois que nous nous retrouvons devant une question controversée ou épineuse, nous nous réfugions derrière cette excuse pour ne pas agir — nous ne sommes pas élus — alors nous ne faisons pas notre travail. Il y a un pouvoir extraordinaire au Sénat. Or, nous l'exerçons rarement. Et il est encore plus rare que nous l'exercions pleinement. C'est notre devoir et notre responsabilité, si nous croyons pouvoir améliorer un projet de loi, de le faire. Nous ne rejetons pas le projet de loi. Nous soulignons

given to us under the laws of this land. I do not see this as an argument. On the contrary, I take the opposite view, and in that sense, I am supporting the amendment.

[Translation]

Senator Rivest: My comments will be along the same lines as Senator Di Nino's. In the absence of any evidence to the contrary, to the extent that the Senate is a part of Canadian institutions, we must not hesitate, even though it must be said that we can take more risks than elected representatives. The very nature of our institutions is such that we must on important issues — and this is one of them — accept our responsibilities, especially where children are concerned. This is an area with which Senator Pearson is very familiar since she worked in this field for a long time and knows it much better than I do. It is a very worthwhile field.

The Canadian government has signed international treaties that mean that it has committed itself to the other signatories at the international level and, of course, to children and adolescents. Whether we are talking about the legislative apparatus of the House of Commons or of the Senate, they hesitate to follow the Canadian executive, for all kinds of reasons.

Senator Pearson mentioned that the province of Ontario had a certain number of reservations, and it is her duty to raise them here. But if we did the same thing for Quebec, we would go even further, because the state of public opinion in Quebec on the issue of young offenders is very much in keeping with the letter and the spirit of the international convention.

I would add that Senator Andreychuk's proposal is moderate to the extent that it only conveys a signal to the court. It is basically an interpretation provision that generates no rights or obligations at the legal level, but which does give the courts a very clear signal that Canadian legislators, like the executive, are aware that it is vitally important to respect the values which underlie the international convention. It is for these reasons that I support Senator Andreychuk's motion.

[English]

Senator Joyal: I wish to point out to all honourable senators, and especially to Senator Pearson, that the Government of Ontario, like all the other nine provinces, has confirmed its acceptance of the convention. It has been put to us that this is part of the reality. Of course, the provincial government — as is the case with the federal government — may undergo changes after an election and place a different emphasis on some of the principles or obligations that sustain the convention. However, we are not doing something here that the Government of Ontario would have refused to recognize. The Government of Ontario, like all the other nine provinces of Canada — including Nova Scotia as well as Quebec — have, through Order in Council, accepted the convention. We are not imposing principles on Ontario that it would have formally refused to accept.

au gouvernement qu'il serait possible de l'améliorer sous certains aspects; les lois du pays nous accordent le droit, le pouvoir et la responsabilité de le faire. C'est un raisonnement qui, à mes yeux, ne tient pas. Au contraire, c'est l'inverse qui me paraît vrai et, en ce sens, j'appuie la modification.

[Français]

Le sénateur Rivest: Je vais poursuivre sur la lancée du sénateur Di Nino. Jusqu'à la preuve du contraire, dans la mesure où l'institution sénatoriale fait partie des institutions canadiennes, il ne faut pas hésiter, même si nous pouvons courir plus de risques que les élus. La nature de nos institutions fait que nous devons, pour des questions importantes — et cela en est une — prendre nos responsabilités, et ce surtout à l'égard des enfants. Le sénateur Pearson connaît bien ce domaine dans lequel elle a œuvré pendant longtemps et elle le connaît beaucoup mieux que moi. C'est un très beau domaine.

Le gouvernement canadien a signé des traités internationaux qui engagent la responsabilité internationale du pays à l'égard de ses interlocuteurs et, bien sûr, à l'égard des enfants et des adolescents. Que ce soit l'appareil législatif de la Chambre des communes ou celui du Sénat, ils hésitent à suivre l'exécutif canadien pour toutes sortes de raisons.

Le sénateur Pearson a mentionné que, dans la province de l'Ontario, il y a un certain nombre de réticences, et c'est son devoir d'en faire écho ici. Mais si nous suivions au Québec la même voie, nous irions même plus loin, puisque l'état de l'opinion québécoise sur cette question des jeunes contrevenants s'inscrit d'emblée dans la lettre et l'esprit de la convention internationale.

J'ajouterais que la proposition du sénateur Andreychuk est modérée, dans la mesure où elle ne fait que donner un signal à la cour. Il s'agit essentiellement d'une clause d'interprétation qui n'est pas génératrice de droits ou d'obligations sur le plan juridique, mais qui donne aux tribunaux un signal très net que les législateurs canadiens, tout autant que l'exécutif, sont conscients de la vive importance de respecter les valeurs sous-jacentes à la convention internationale. C'est dans ce sens que j'appuie la proposition du sénateur Andreychuk.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: J'aimerais signaler à tous les honorables sénateurs, et particulièrement au sénateur Pearson, que le gouvernement de l'Ontario, à l'instar de celui des neuf autres provinces, a confirmé le fait qu'il acceptait la convention. C'est là un fait: on nous l'a dit. Bien sûr, le gouvernement provincial — comme c'est le cas pour le gouvernement fédéral — changera peut-être à la suite d'une élection, auquel cas il pourra accorder une attention différente à certains des principes ou à certaines des obligations liées à la convention. Tout de même, nous ne faisons rien ici que le gouvernement de l'Ontario aurait refusé de reconnaître. Le gouvernement de l'Ontario, à l'instar de celui des neuf autres provinces du Canada — y compris la Nouvelle-Écosse et le Québec — ont, par décret, accepté la convention. Nous n'imposons pas à l'Ontario des principes qu'elle aurait refusé officiellement d'accepter.

Senator Pearson: The provinces sent letters. Alberta sent its letter two years ago. They pointed out several reservations. These were letters and not Orders in Council. We did ratify the convention without the letter of consent from Alberta, which technically, we should not have done. However, we did so because we wanted to ratify the convention.

Before we signed the convention in the first place, which was in May 1990, the provinces had to commit themselves to investigating their own legislation to see if it was in compliance. They then sent a second letter, which was signed by the premiers.

Senator Andreychuk: The federal-provincial process was in place for studying and leading to signing treaties. That is the best we have.

Senator Pearson: The provinces are obligated. Having studied this bill carefully, I believe it is in better compliance than the existing act. The existing act has several limitations that both Senator Andreychuk and I determined the last time around. That is why I have concerns about Quebec wanting to opt out, because it will be less in compliance under the current act.

I was not saying that, because we are unelected, we do not have any power. That is not it at all. I was simply saying that the challenge for all of us is to produce a bill that will be accepted by a broad spectrum across the country, and not just the best part. That is all I wanted to say about that.

Senator Joyal: Madam Chairman, I would like to point out that the Quebec government has bound itself by two decrees. They are numbered 61676-91 of December 9, 1991, and 1438-76 of April 21, 1976, which is in reference to the other convention.

That element is important in terms of the principles that are at stake. Some provinces may have simply written letters, but there is no doubt that each province has a real will to recognize the convention and to try, as much as possible, to abide by it. We are definitely not over-emphasizing the situation in saying that.

Senator Buchanan: I want to comment on what Senator Pearson said. I am sure that Senator Beaudoin would agree that an Order in Council, of course, binds a government, but a written letter signed by the premier can also bind the province, probably 100 per cent of the time. Contracts signed by a premier or a minister can bind a province. The Order in Council is the ultimate, but there was a Supreme Court of Nova Scotia case in which it was determined that even oral comments or positive statements by a premier could bind a government. A letter signed by a premier would bind the government. I have done it.

Senator Pearson: Then you might wonder why some premiers are not doing more.

Le sénateur Pearson: Les provinces ont envoyé des lettres. L'Alberta a envoyé sa lettre il y a deux ans. On y souligne plusieurs réserves. Il s'agit de lettres et non pas de décrets. Nous avons bel et bien ratifié la convention sans la lettre de consentement de l'Alberta, ce que, du point de vue de la forme, nous n'aurions pas dû faire. Tout de même, nous l'avons fait parce que nous voulions ratifier la convention.

Avant même que nous allions signer la convention, en mai 1990, les provinces ont dû s'engager à étudier leurs propres lois pour voir si elles respectaient la convention. Elles ont alors envoyé une deuxième lettre, qui portait la signature du premier ministre.

Le sénateur Andreychuk: Il y avait en place un processus fédéral-provincial pour l'étude des traités et pour conduire à leur signature. C'est le mieux que nous puissions faire.

Le sénateur Pearson: Les provinces sont obligées. Ayant étudié le projet de loi soigneusement, je crois qu'il respecte mieux la convention que la loi qui existe actuellement. La loi actuelle comporte plusieurs limites que nous avons relevées, le sénateur Andreychuk et moi-même, la dernière fois. C'est pourquoi je me préoccupe de ce que le Québec souhaite se retirer, car il sera moins conforme s'il applique la loi actuelle.

Je n'affirmais pas que, du fait de ne pas être élus, nous n'avons aucun pouvoir. Ce n'est pas cela du tout. Je disais simplement que les défis que nous devons tous relever consistent à produire un projet de loi qui sera accepté par l'ensemble du pays et non pas seulement la majeure partie. C'est tout ce que je voulais dire à ce sujet.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'aimerais souligner que le gouvernement du Québec s'est lié au moyen de deux décrets. Ces décrets sont le numéro 61676-91, du 9 décembre 1991, et le 1438-76, du 21 avril 1976, qui renvoie à l'autre convention.

Voilà un élément qui importe pour ce qui est des principes qui entrent en jeu. Certaines provinces ont simplement rédigé des lettres, mais il ne fait aucun doute que chaque province a bel et bien la volonté de reconnaître la convention et d'essayer, autant que possible, de s'y conformer. Il n'est pas du tout exagéré de le dire.

Le sénateur Buchanan: J'aimerais traiter de ce que le sénateur Pearson a dit. Je suis sûr que le sénateur Beaudoin serait d'accord pour dire qu'un décret a pour effet, bien entendu, de lier un gouvernement, mais une lettre portant la signature du premier ministre peut également lier la province, probablement de façon systématique. Les contrats signés par un premier ministre ou un ministre peuvent lier une province. Le décret est l'expression ultime de la chose, mais il y a une affaire devant la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse où le tribunal a déterminé que même les affirmations ou les déclarations verbales d'un premier ministre pouvaient lier un gouvernement. Une lettre portant la signature du premier ministre aurait pour effet de lier le gouvernement. Je l'ai déjà fait moi-même.

Le sénateur Pearson: Alors on peut se demander pourquoi certains premiers ministres n'en font pas plus.

Senator Cools: To respond to Senator Pearson's point, I would say that it largely has no application or validity in this instance because, number one, the clause in question is an interpretation clause.

That is the first item, but the important point that I wish to address is the question that Senator Pearson raised as to the authority of the Senate to amend legislation.

Senator Pearson: I do not raise that question at all. That was not my point.

The Chairman: She has made herself clear on that one.

Senator Cools: Chairman, I have not finished.

The Chairman: Senator Cools, if you have a further comment to make on some other subject —

Senator Cools: This is on the same subject. I took a correction that was very much in order. I am not big on all these international initiatives; I view many of them as "new empire." However, when governments go abroad and enter into these treaties, they are acting under prerogative powers. There has never been a time in history when prerogative powers needed more scrutiny and examination by Parliament than in the current era.

In this particular instance, the proposal before us is not to limit the prerogative power. It is very interesting. It is to support our prerogative power as it has been exercised; therefore the concern of Senator Pearson is quite well satisfied. It is a prerogative power, and that is what people are proposing to approve.

The Chairman: Thank you, Senator Cools. Before we come to a vote on this, I would like to raise something for the senators and the legal minds to think about. I have been informed that this amendment under clause 2 may relate to subclause 3(2) at the top of page 8:

This Act shall be liberally construed so as to ensure that young persons are dealt with in accordance with the principles set out in subsection (1).

There could be some conflicts there.

Senator Grafstein: No, no.

Senator Beaudoin: If I may intervene, that clause is very often used. There is absolutely no contradiction because they are both going in the same direction. In addition, the amendment at clause 2 is adding something that, so far, has not been in our statute and should be.

Senator Andreychuk: I would move a subamendment to my amendment of clause 2. Senator Moore, who has greater drafting skill than I, suggests that "Canadian law" should read "the law of Canada," and, in the second line, "the act" should read "this act."

Senator Beaudoin: That would be quite acceptable.

Le sénateur Cools: Pour réagir à ce qu'a dit le sénateur Pearson, je dirais que, dans une grande mesure, cela ne s'applique pas ou ne se tient pas dans le cas particulier qui nous occupe parce que, d'abord et avant tout, l'article en question est une disposition interprétative.

Voilà le premier point, mais le point important que je souhaitais souligner est en rapport avec la question qu'a soulevée le sénateur Pearson en ce qui concerne le pouvoir de modifier les lois au Sénat.

Le sénateur Pearson: Je n'ai pas du tout soulevé cette question. Ce n'est pas le point que j'ai fait valoir.

La présidente: Elle a bien précisé sa pensée à ce sujet.

Le sénateur Cools: Madame, je n'avais pas terminé.

La présidente: Sénateur Cools, si vous avez une autre observation à formuler à propos d'un autre sujet...

Le sénateur Cools: C'est à propos du même sujet. J'ai accepté une correction tout à fait justifiée. Ces grandes initiatives internationales ne sont pas mon truc; pour bon nombre de cas, j'y vois l'influence d'un «nouvel empire». Tout de même, quand les gouvernements vont à l'étranger et adhèrent à ces traités, ils agissent en vertu de leur prérogative. Or, il n'y a jamais eu une époque de l'histoire où la prérogative devait faire l'objet d'un examen plus scrupuleux de la part du Parlement qu'à l'heure actuelle.

Dans le cas particulier qui nous occupe, la proposition ne consiste pas à limiter la prérogative. C'est très intéressant. Elle vise à appuyer notre prérogative telle que celle-ci a été exercée; de ce fait, le problème soulevé par le sénateur Pearson est très bien réglé. C'est une prérogative, et c'est ce que les gens proposent d'approuver.

La présidente: Merci, sénateur Cools. Avant de mettre cela aux voix, j'aimerais soulever une question à l'intention des sénateurs et des juristes. J'apprends que cette modification, à l'article 2, se rapportera peut-être au paragraphe 3(2) qui se trouve à la page 8, en haut:

La présente loi doit faire l'objet d'une interprétation large garantissant aux adolescents un traitement conforme aux principes énoncés au paragraphe (1).

Cela pourrait donner lieu à des difficultés.

Le sénateur Grafstein: Non, non.

Le sénateur Beaudoin: Si vous me permettez d'intervenir, je vous dirai que cet article est souvent employé. Il n'y a absolument aucune contradiction, car les deux mesures vont dans le même sens. En outre, la modification de l'article 2 ajoute quelque chose qui faisait défaut à la loi jusque-là et qui devrait s'y retrouver.

Le sénateur Andreychuk: J'ajouterais une sous-modification à ma modification de l'article 2. Le sénateur Moore, qui possède meilleures aptitudes pour la rédaction que moi, propose de remplacer «le droit canadien» par «le droit du Canada». De même, dans la version anglaise, «the act» deviendrait «this act», à la deuxième ligne, modification qui ne s'applique pas en français.

Le sénateur Beaudoin: Ce serait tout à fait acceptable.

Senator Grafstein: That is better.

Senator Joyal: That is better.

Senator Andreychuk: We were told, time and again, that this bill goes no further than to exercise the powers of the federal government in criminal law, that it is not an intrusion into provincial affairs. This clause is meant to liberally construe federal legislation. It is not to infringe on provincial legislation. Some of the discussions we had were really not necessary, because we are talking about federal rights.

Senator Beaudoin: I would not change anything in the French. It is "le droit canadien" or "le droit au Canada."

Senator Grafstein: It is the same.

Senator Beaudoin: It should read "le droit du Canada." The other provinces have legislation and the common law. In Quebec, we have the civil code and the other legislation.

The Chairman: Are we clear on the subamendment to both the English and French versions?

Honourable senators, are we agreed that this subamendment to the amendment carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are we agreed, honourable senators, that the amendment carry? The clerk will call the roll, please.

Senator Andreychuk: For the amendment.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Buchanan: Yes.

Senator Cools: Yes.

Senator Di Nino: Yes.

Senator Fraser: No.

Senator Grafstein: Yes.

Senator Joyal: Yes.

Senator Milne: No.

Senator Moore: Yes.

Senator Pearson: Abstain.

Senator Rivest: Yes.

The Chairman: The amendment is carried.

Are there further amendments to clause 2?

Senator Joyal: Madam Chairman, I have an amendment to clause 2, too.

Honourable senators, most of us have had the privilege of hearing the various experts and we remember the issue of three strikes. This bill contains what the experts call "automatism," which kicks in when a young person has committed three offences. Sometimes, an offence might only be a breach of a court-ordered curfew. If a youth returns at 12:05 instead of 12:00, that could be a strike against him or her.

Le sénateur Grafstein: C'est mieux.

Le sénateur Joyal: C'est mieux.

Le sénateur Andreychuk: Nous avons entendu, à maintes et maintes reprises, que le projet de loi ne fait rien d'autre que de permettre au gouvernement fédéral d'exercer les pouvoirs qui lui reviennent en droit pénal, qu'il ne représente pas une immixtion dans les affaires provinciales. Cet article vise à établir qu'il y aura une interprétation large de la loi fédérale. Cela n'empiète pas sur la loi provinciale. Certaines des discussions que nous avons eues n'étaient pas vraiment nécessaires, puisqu'il était question de droits fédéraux.

Le sénateur Beaudoin: Je ne changerais rien dans le texte français. C'est «le droit canadien» ou «le droit au Canada».

Le sénateur Grafstein: C'est la même chose.

Le sénateur Beaudoin: Cela devrait se lire «le droit du Canada». Les autres provinces ont des lois et la common law. Au Québec, nous avons le code civil et d'autres lois.

La présidente: Le sous-amendement des versions anglaise et française est-il bien clair?

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour dire que cette sous-modification de la modification soit adoptée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Comme nous sommes d'accord, honorables sénateurs, je vous demande: la modification est-elle adoptée? Je prie la greffière de procéder à l'appel nominal.

Le sénateur Andreychuk: Pour la modification.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Buchanan: Oui.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Di Nino: Oui.

Le sénateur Fraser: Non.

Le sénateur Grafstein: Oui.

Le sénateur Joyal: Oui.

Le sénateur Milne: Non.

Le sénateur Moore: Oui.

Le sénateur Pearson: Je m'abstiens.

Le sénateur Rivest: Oui.

La présidente: La modification est adoptée.

Y a-t-il d'autres modifications proposées de l'article 2?

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'ai moi aussi une modification de l'article 2.

Honorables sénateurs, la plupart d'entre nous ont eu le privilège d'entendre divers experts à ce sujet: nous nous rappelons la loi de la troisième faute. Ce projet de loi renferme ce que les spécialistes qualifient d'«automatisme», c'est-à-dire une mesure qui s'applique automatiquement une fois que l'adolescent a commis trois infractions. Parfois, il s'agit seulement d'avoir violé le couvre-feu imposé par le tribunal. Si l'adolescent revient à cinq

The witnesses who spoke on this included the human rights commission of Quebec, the Quebec bar, l'Association des centres jeunesse du Quebec and others.

The major criticism is that, in the rehabilitation process, an element of consideration should sometimes be used to temper that three-strike automatism. I am moving amendments as proposed by those witnesses, but not to recognize recidivists. It is possible for youths to be brought back into the system because they committed another offence. I want to ensure that there is an element of discretion here to avoid the harshness of a sentence that, in fact, thwarts the rehabilitation process. We have had witnesses here, especially from —

[Translation]

Witnesses from the Association des centres jeunesse du Québec explained the implications of this automatic mechanism as regards recidivism. The amendment I am proposing aims to allow the Attorney General himself to determine whether he wants the young person to receive a longer sentence, rather than applying the automatic provision that would normally apply.

This reintroduces an element of discretion into the bill and allows for an assessment, a change which corresponds to the suggestions made by all of those we have heard on this matter. It does not change the objective, but adds an element of discretion to the Attorney General's power.

[English]

That is why I move:

That Bill C-7 be amended in clause 2, on page 4, by replacing line 21 with the following:

“committed a serious violent offence and if at the time of the commencement of proceedings the Attorney General does not elect, in writing, to decline to treat the offence as a presumptive offence.”

[Translation]

In English, it is moved that Bill C-7 be amended in clause 2, on page 4, replacing line 21 with the following:

“[...] committed a serious violent offence and if at the time of the commencement of proceedings the attorney general does not elect, in writing, to decline to treat the offence as a presumptive offence.”

[English]

Senator Beaudoin: Does the Attorney General award this latitude in favour of the young offender?

Senator Joyal: Yes, it is what our witnesses have suggested. They did not suggest completely removing the automatism. They said that a young offender who commits another offence or who breaches a court order is certainly not in compliance with the original sentence. However, before we put more pressure on the

minutes après minuit plutôt qu'à minuit pile, cela peut être compté comme une faute.

Parmi les témoins qui ont traité de la question, il y a les représentants de la commission des droits de la personne du Québec, le barreau du Québec, l'Association des centres jeunesse du Québec et d'autres encore.

La plus grande critique à cet égard, c'est que, dans le contexte de la réinsertion sociale, une part de jugement devrait parfois venir faire contrepoids à la loi de la troisième faute. Je propose des modifications formulées par ces témoins, mais non pas pour reconnaître les récidivistes. Il est possible de faire réintégrer le système aux adolescents qui ont commis une autre infraction. Je souhaite m'assurer qu'il y a un élément de discernement qui permettrait ici d'éviter l'imposition d'une peine sévère qui, de fait, nuit au processus de réinsertion sociale. Nous avons accueilli ici des témoins, surtout du...

[Français]

Des témoins de l'Association des centres jeunesse du Québec nous ont démontré quelles étaient les implications de cet automatisme au niveau du récidivisme. L'amendement que je propose vise à permettre au procureur général lui-même de déterminer s'il veut que la personne soit soumise à nouveau à une sentence plus importante à la place de l'automatisme qui devrait normalement s'appliquer.

Il y a donc un élément de discrétion réintroduit dans le projet de loi quant à l'application de l'appréciation, qui correspond aux suggestions de toutes les personnes que nous avons entendues sur cette question. Nous ne changeons pas l'objectif, nous incluons un élément de discrétion à l'intérieur du pouvoir du procureur général.

[Traduction]

C'est pourquoi je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 2, à la page 4, par substitution, à la ligne 16, de ce qui suit:

«mis une infraction grave avec violence, et où, au début de la poursuite, le procureur général choisit de ne pas refuser par écrit de traiter l'infraction comme une infraction désignée.»

[Français]

En français, il est proposé que le projet de loi soit modifié à l'article 2, à la page 4, en substituant à la ligne 16 ce qui suit:

«[...] mis une infraction grave avec violence, et où, au début de la poursuite, le procureur général choisit de ne pas refuser par écrit de traiter l'infraction comme une infraction désignée.»

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Le procureur général permet-il cette marge de manoeuvre au profit du jeune contrevenant?

Le sénateur Joyal: Oui, c'est ce que nos témoins ont proposé. Ils n'ont pas proposé d'éliminer complètement l'automatisme. Ils ont affirmé qu'un jeune contrevenant qui commet une autre infraction ou qui viole l'ordonnance d'un tribunal ne respecte certes pas la peine initiale. Tout de même, avant de mettre plus de

offender, we should have an element of discretion to decide whether the subsequent offence is serious enough to trigger the full mechanism of the presumptive sentence.

The young offender here has not respected some element of the original sentence. This amendment would introduce some flexibility to allow for any readjustment that the probation officer might suggest.

Senator Grafstein: I think we understand.

Senator Beaudoin: I am satisfied with the answer.

Senator Fraser: With respect, Chair, I do not think a probationary offence would be enough. We are talking about two preceding judicial determinations at different proceedings. This does not cover someone who is apprehended for a number of infractions committed on one day. At different proceedings, the young person must be found to have committed a "serious violent offence."

Breaching a probation order does not constitute a serious violent offence. This clause does not apply to someone who commits a minor infraction. I cannot believe that a court would accept that interpretation.

Senator Andreychuk: You have to know the facts of the situation.

Senator Fraser: The word "violent" is in there. There are two qualifiers before the "three strikes" kicks in. The offender must have committed a serious violent offence twice before, and then once again.

Senator Andreychuk: It seems to me that we are not hamstringing the Attorney General. I had not thought of this. To me, that makes a lot of sense. We are leaving the discretion with the right person, the Attorney General, who has to think of the safety of the public and the young person. We are contemplating that there may be some offenders whom we do not want to be caught by the three strikes provision.

Senator Fraser: I understand that argument, but I want us to be sure that we are not confused about how broad is the net of the clause as it now stands.

The Chairman: Is there any further discussion on this amendment?

Are we in favour of the amendment, as moved by Senator Joyal?

Senator Fraser: Abstain.

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are there any further amendments to clause 2?

With no further amendments, shall clause 2 carry as amended?

Hon. Senators: Agreed.

pression sur le contrevenant, nous devrions disposer d'une certaine marge discrétionnaire pour déterminer si la nouvelle infraction est suffisamment grave pour que s'enclenche sans entraves le mécanisme d'application d'une peine pour infraction désignée.

Le jeune contrevenant n'a pas respecté certains éléments de la peine initiale. Cette modification permettrait une certaine marge de manoeuvre qui permettrait de rajuster le tir suivant les conseils de l'agent de libération conditionnelle.

Le sénateur Grafstein: Je crois que nous comprenons.

Le sénateur Beaudoin: Je crois qu'on a bien répondu à ma question.

Le sénateur Fraser: Avec le respect que je vous dois, madame la présidente, je ne crois pas que le manquement à une ordonnance de probation soit suffisant. Nous parlons ici de deux décisions judiciaires précédentes dans le cas de deux procédures différentes. Cela ne couvre pas la personne qui est appréhendée pour plusieurs infractions commises le même jour. À des procès différents, la personne va avoir été condamnée pour avoir commis une «infraction grave avec violence».

Le non-respect d'une ordonnance de probation ne constitue pas une infraction grave avec violence. Cet article ne s'applique pas à la personne qui a commis une infraction mineure. Je ne crois pas qu'un tribunal accepte cette interprétation.

Le sénateur Andreychuk: Il faut connaître les faits se rapportant à la situation.

Le sénateur Fraser: Le terme «violence» est employé. Deux conditions doivent s'appliquer avant que la règle de la troisième faute n'entre en jeu. Le contrevenant doit avoir commis déjà deux fois une infraction grave avec violence, puis l'avoir commise de nouveau.

Le sénateur Andreychuk: Il me semble que nous ne limitons pas la marge de manoeuvre du procureur général. Je n'avais pas pensé à cela. À mes yeux, cela a beaucoup de sens. Nous laissons le pouvoir discrétionnaire à la bonne personne, le procureur général, qui doit songer à la sécurité du public et de l'adolescent. Nous envisageons des cas où, pour certains contrevenants, nous ne voulons pas que s'applique la disposition de la troisième faute.

Le sénateur Fraser: Je comprends le raisonnement, mais je veux que nous soyons sûrs de ne pas nous méprendre sur la largeur du filet qui est ainsi employé.

La présidente: Les membres du comité souhaitent-ils discuter plus à fond de cette modification?

Sommes-nous d'accord avec la modification proposée par le sénateur Joyal?

Le sénateur Fraser: Je m'abstiens.

Des voix: D'accord.

La présidente: Y a-t-il d'autres modifications touchant l'article 2?

Êtes-vous d'accord pour adopter l'article 2 sans autre modification?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Shall clauses 3 to 18 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 19 carry?

Senator Andreychuk: I move:

That Bill C-7 be amended in clause 19, on page 17, by adding after line 17 the following:

“(5) Rules established under subsection (3) for the convening and conducting of conferences must

(a) provide for the right of the young person to attend with counsel; and

(b) comply with the principles of procedural fairness and natural justice.”

Historically, under the Juvenile Delinquents Act, people with the best of intentions would get together to discuss the best interests of the child. We found out then that our paternal interest in the child violated some of the fundamental rights of that child. Consequently, we moved to the Young Offenders Act.

This bill, whether I agree with it or not, affords to the young person due process and rights, except when it comes to conferences. Some of the fundamental, life-altering decisions that will affect that young person are made at those conferences. We do not know who will be at the conference, how it will be conducted, or what will be taken back into the judicial system. The conference can be triggered by the decision of a judge or by others. While I think clause 19 has the best of intentions, it is not an alternate measure; it is embedded in the process of the bill.

Surely, if a conference is to be held on sentencing to decide how best to deal with the child, the child should be part of it, with counsel. The principles of natural justice and fairness should apply. We have such a legal due process model at every stage of the proceedings in this bill, from start to finish, except in this very visible conference issue. To be consistent, and to be fair to the young person, the conferences should also follow the full due process model.

Senator Beaudoin: The right to counsel is solidly enshrined in our Charter. In many cases, the jurisprudence has been very liberal. If it is like that for adults, *a fortiori*, it must be the same for young offenders, because they need a little more protection. I agree that with this amendment, we provide for the right of the young person to attend with counsel.

[Translation]

Senator Rivest: Might there be cases where it would be in the interest of the child that members of the advisory council discuss things in his or her absence, with the provision that the child's lawyer be present? That the lawyer always needs to be present is a

La présidente: Êtes-vous d'accord pour adopter les articles 3 à 18?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 19 est-il adopté?

Le sénateur Andreychuk: Je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 19, à la page 17, par adjonction, après la ligne 21, de ce qui suit:

«(5) Les règles applicables aux groupes consultatifs, établies au titre du paragraphe (3):

a) accordent à l'adolescent le droit d'assister aux séances d'un tel groupe, accompagné de son avocat;

b) respectent les principes d'équité procédurale et de justice naturelle.»

Historiquement, en application de la Loi sur les jeunes délinquants, ce sont des gens animés des meilleures intentions qui se réunissaient en vue de discuter de l'intérêt de l'enfant. Nous avons alors constaté que notre intérêt paternel à l'égard de l'enfant violait certains des droits fondamentaux de cet enfant. Par conséquent, nous avons adopté la Loi sur les jeunes contrevenants.

Ce projet de loi — que je sois en faveur ou non — donne aux adolescents le droit de bénéficier de l'application régulière de la loi et des droits précis, sauf dans le cas des groupes consultatifs. Or, certaines décisions fondamentales, aptes à changer une vie, sont prises durant les séances en question. Nous ne savons pas qui sera présent à la séance du groupe consultatif, comment celle-ci se déroulera ou ce qu'en retirera le système judiciaire. La séance peut être décidée par l'initiative d'un juge ou d'autres personnes encore. Je crois que l'article 19 repose sur les meilleures intentions, mais ce n'est pas une mesure de rechange; c'est intégré au processus même du projet de loi.

À coup sûr, si un groupe consultatif doit se réunir pour déterminer la peine à imposer à un adolescent, l'adolescent devrait être présent, accompagné d'un avocat. Les principes de justice naturelle et d'équité devraient s'appliquer. La loi s'applique régulièrement à toutes les étapes des procédures prévues dans le projet de loi, du début à la fin, exception faite de la séance très importante du groupe consultatif. Pour être uniforme et pour être équitables envers l'adolescent, les séances du groupe consultatif doivent respecter la notion d'application régulière de la loi.

Le sénateur Beaudoin: Le droit aux services d'un avocat est bien ancré dans notre Charte. Dans de nombreux cas, les précédents établis reposent sur une interprétation très large de la notion. Si cela vaut pour les adultes, *a fortiori*, cela doit valoir également pour les jeunes contrevenants, car ceux-ci ont besoin d'un peu plus de protection. Je suis d'accord pour dire qu'en adoptant cette modification, nous donnons au jeune contrevenant le droit d'assister aux séances du groupe consultatif accompagné de son avocat.

[Français]

Le sénateur Rivest: Y aurait-il des cas où ce serait dans l'intérêt de l'enfant que les membres du conseil consultatif discutent en dehors de sa présence, quitte à ce que l'avocat de l'enfant soit là? Que l'avocat soit toujours présent, cela va de soi

given, as he or she is a professional. I am asking this question because I am not a specialist. I do not know exactly how things are done.

[English]

Senator Andreychuk: If you look at the conferences section, subclauses 19(3) and (4), the Attorney General will be establishing rules. My amendment simply says that I want to see some principles of fairness and natural justice in any proceeding. I think there may be some instances where it would not be in the best interests of the young person, which would fit within our law. Even in adult court, you can proceed in certain instances without counsel. We want to ensure that these conferences do not turn into the kind of life-altering situations for the young person where there is a tendency to do what we think is in the best interests of the child. It is simply to establish rules using natural justice, but I do not see it precluding the kind of situation you are talking about.

Senator Fraser: Senator Rivest raises a very important point. I would be substantially happier — and I have a feeling this amendment may pass — if we just passed (b). For example, if the conference is considering certain medical information about the child, some of that might be of a nature that medical experts deem the child should not have, such as a genetic predisposition to certain conditions that can be aggravated by whatever — a conference — I do not know. I just give you an example. Some of it is very scary. The child walks around with a condition that his or her life has been organized to work around and does not know about it. Suddenly, the person has to be there when the conference is being told why such-and-such steps that otherwise might seem wonderful cannot be adopted. There could be a range of other factors. It could be something as simple as, “This child is absolutely hated by everyone in his class.” On top of everything else, the kid gets to hear quasi-judicial proceedings in which he or she is formally identified as the most unpopular person on the planet.

Senator Andreychuk: The rebuttal is, either you have a due process model, which this bill does for 170 pages, or you accept what advocates of the old juvenile justice system argued for, which is that children should not have a full due process model or the right to counsel because they cannot handle it, and because certain information would be damaging to them as young people.

If that is the way you want to go, then the rest of the bill makes no sense, because it does give them full rights. This is too discretionary.

Subclause (1) states, in part, that:

A youth justice court judge, a provincial director, a police officer, a justice of the peace, a prosecutor or a youth worker may convene or cause to be convened a conference for the

car c'est un professionnel. Je pose la question parce que je ne suis pas un spécialiste. J'ignore comment cela se passe.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: À la lecture de la partie sur les groupes consultatifs, aux paragraphes 19(3) et (4), on constate que le procureur général peut établir des règles. Dans mes modifications, je dis simplement: je souhaite que certains principes inhérents à l'équité et à la justice naturelle s'appliquent à toute procédure. Je crois qu'il pourrait y avoir des cas où il ne serait pas dans l'intérêt de l'adolescent, ce qui concorderait avec notre loi. Même devant un tribunal pour adultes, on peut procéder, dans certains cas, sans recourir à un avocat. Nous voulons nous assurer que les séances des groupes consultatifs ne se transforment pas en genre de situations où les gens prennent une décision qui change complètement la vie de l'adolescent, là où nous avons tendance à faire ce que nous voyons comme étant dans l'intérêt de l'enfant. Il s'agit simplement d'établir des règles qui reposent sur le principe de la justice naturelle, mais je ne vois pas en quoi cela exclurait le genre de situations dont vous parlez.

Le sénateur Fraser: Le sénateur Rivest a soulevé un point très important. Je serais nettement plus heureuse — et j'ai l'impression que cette modification pourrait subsister — si nous adoptions simplement l'alinéa b). Par exemple, si les membres du groupe consultatif étudient certains renseignements médicaux sur l'adolescent, il peut arriver que, selon les spécialistes médicaux, l'enfant — étant donné une prédisposition génétique à un état particulier qui peut être aggravé facilement — ne devrait pas assister à la séance... je ne sais pas. Je ne fais que donner un exemple. Cela peut être très effrayant. L'adolescent évolue tout en ayant un problème de santé qui a fait l'objet de toutes sortes d'arrangements autour de lui, sans qu'il en soit conscient. Subitement, il doit assister à la séance d'un groupe consultatif où il se fait dire pourquoi telle ou telle mesure qui, autrement, aurait été merveilleuse, ne peut être adoptée. Il pourrait y avoir toute une série de facteurs. Cela pourrait être quelque chose de très simple: «Ce garçon est absolument détesté par ses camarades de classe.» Et en plus, il doit assister à une formalité quasi judiciaire où il est désigné officiellement comme étant la personne la moins populaire de la planète.

Le sénateur Andreychuk: Le contre-argument, c'est que soit on a une application régulière de la loi, comme c'est prévu dans ce projet de loi en 170 pages, soit on accepte ce que préconisaient les partisans de l'ancien système de justice pour les adolescents, c'est-à-dire que ceux-ci ne devraient pas avoir accès à l'application régulière de la loi ou aux services d'un avocat parce qu'ils sont incapables de l'assumer et parce que certains renseignements leur nuiraient à eux, qui sont jeunes.

Si c'est la voie à choisir, alors le reste du projet de loi n'a pas de sens, car il leur accorde la pleine capacité sur le plan des droits. C'est trop discrétionnaire.

Le paragraphe (1) se lit en partie comme suit:

Le juge du tribunal pour adolescents, le directeur provincial, l'agent de la paix, le juge de paix, le poursuivant ou le délégué à la jeunesse peut, en vue de la prise d'une

purpose of making a decision required to be made under this Act.

However, all the adults then get together somewhere to talk about what this child needs. They have already made their minds up before they enter the court. They then say, "This is what we propose." How do children rebut that and fight back, with their lawyer, to have their day in court, when the people who make the decision have already made up their minds? How fair is that? Either we have a model that makes sense and affords rights — that is, affords the right to withhold information from them when it is necessary — but not routinely and certainly not without justification.

Senator Grafstein: This provision bothers me because of the requirement for the young person to attend with counsel. Amongst other things, clause 2 sets out the purpose of the conference, namely, to give advice on appropriate extra-judicial measures and conditions for judicial interim release sentences, including review of sentence integration. This is a better process, because if there is a formal conference, there must be notes. If either counsel or the children feel it is unfair — unfair because they have not been able to be part of the process — then they will have a Charter challenge.

My concern here is that we are trying, as much as possible, to move the system from a judicial model to a therapeutic model. I thought this was one of the transitional provisions that give flexibility to provide a therapeutic model as opposed to a criminal model. If the children's rights are infringed unreasonably, there is a clear Charter challenge.

Senator Andreychuk: However, you are forcing the young person to make that decision.

Senator Grafstein: The young person's counsel makes that decision. I was impressed with what the police officers, and others, said about this. They said, "As soon as you get into a judicial process, lawyers are lawyers, as they should be. They are there for a single purpose. They are not necessarily there in "the interests" of the child but in the interests of their client." Lawyers find themselves in that type of conflict all the time. You try to ride both horses, but it is very difficult to do so.

I am sensitive to what Senator Andreychuk says here, but the good part of this bill is that they are trying to move, as best they can, to extra-judicial and informal processes that focus on the interests of children, as opposed to being restricted by the criminal justice process. I would hesitate to support this particular amendment.

Senator Di Nino: I am confused. We are talking about two things, if I understand correctly. One is the fundamental right of youth to be represented by counsel. I think that is a good thing. The other, raised by Senator Rivest, is whether the child should be in attendance.

décision dans le cadre de la présente loi, constituer ou faire constituer un groupe consultatif.

Tout de même, tous les adultes se réunissent alors, quelque part, pour discuter des besoins de l'adolescent. Ils sont déjà décidés avant même d'arriver au tribunal. Ils disent alors: «Voici ce que nous proposons.» Comment l'adolescent peut-il réfuter cela et contre-attaquer, en compagnie de son avocat, défendre son point de vue devant le tribunal, alors que l'idée des gens appelés à décider est déjà faite? Où est la justice là-dedans? Soit que nous avons un modèle qui a du sens et qui accorde des droits — c'est-à-dire qui accorde le droit de refuser de leur révéler des renseignements quand c'est nécessaire —, mais pas de manière habituelle et certainement pas sans justification.

Le sénateur Grafstein: Cette disposition me tracasse parce que l'adolescent doit assister à la séance accompagné de son avocat. Entre autres, le paragraphe (2) établit le but de la séance du groupe consultatif, c'est-à-dire de faire des recommandations relativement aux mesures extrajudiciaires et aux conditions de mise en liberté provisoire par voie judiciaire ou à la peine, y compris son examen, et à toute réinsertion. C'est une meilleure façon de procéder, car si le groupe consultatif se réunit en bonne et due forme, il doit prendre des notes. Si l'avocat ou l'adolescent croit que c'est injuste — injuste parce qu'ils n'ont pu participer au processus —, alors il y aura une contestation fondée sur la Charte.

Ce dont je me soucie, c'est que nous essayons, autant que possible, de faire la transition d'un modèle judiciaire à un modèle thérapeutique. Je croyais que c'était l'une des dispositions de transition qui donnent la latitude nécessaire pour mettre en place un modèle thérapeutique, par opposition à un modèle pénal. S'il y a une atteinte déraisonnable des droits des enfants, alors il y a sans nul doute la possibilité d'une contestation en application de la Charte.

Le sénateur Andreychuk: Tout de même, vous forcez l'adolescent à prendre cette décision.

Le sénateur Grafstein: L'avocat de l'adolescent prend cette décision. J'ai été impressionné par ce qu'ont dit les policiers et d'autres intervenants à ce sujet. Ils ont dit: «Dès que la démarche devient judiciaire, les avocats sont des avocats, comme ils se doivent de l'être. Ils sont là pour une seule raison. Ils ne sont pas nécessairement là «dans l'intérêt» de l'enfant; c'est plutôt dans l'intérêt de leur client.» Les avocats se retrouvent constamment dans ce genre de conflit. Ils essaient bien de concilier les deux, mais il est très difficile d'y arriver.

Je suis conscient de ce que dit le sénateur Andreychuk, mais le législateur, dans la majeure partie du projet de loi, essaie de s'aligner, autant que possible, sur des mesures extrajudiciaires et officieuses qui privilégient l'intérêt de l'adolescent, plutôt que d'être restreint par le processus de justice pénale. J'hésiterais à appuyer cette modification particulière.

Le sénateur Di Nino: Je suis confus. Nous parlons de deux choses, si je comprends bien. D'une part, il y a le droit fondamental qu'ont les jeunes d'être représentés par un avocat. Voilà une bonne chose. D'autre part, et c'est la question qu'a soulevée le sénateur Rivest, il s'agit de savoir si l'adolescent devrait assister à la séance.

Senator Grafstein: The amendment states that the child must be in attendance.

Senator Di Nino: That is the issue. Those are the two things. One is that the child must attend. Senator Rivest raised the point that it is sometimes better if the child does not attend. I am raising the other question, namely, what about the fundamental right to be represented by counsel? Generally, a child, depending on the age, will most likely not be able to make that kind of assessment. I agree with Senator Andreychuk. There must be some representation of the child. Is there any way that this can be looked at? Is another amendment coming forward? Perhaps that will solve the problem.

I am not suggesting this as an amendment, but it should provide the right for the young person to be represented by counsel. We can then work on the attendance issue. Is that what are you trying to suggest?

Senator Pearson: I am sympathetic to the idea here because of the child's right to take part in any proceedings, administrative or otherwise, under article 12 of the convention. However, I do not sufficiently understand how it will work to vote one way or the other. I am sensitive to what Senator Fraser said, namely, that it might limit some of the things that could be discussed if the child were there.

Senator Di Nino: It could.

Senator Pearson: I would have to work out how important this is. I think the principles of procedural fairness and natural justice are already considered in the bill. That is not the one I am worried about. I know what you are saying. I think that applies to many things about kids in the child welfare system, for example, who do not have any chance. Some of these kids have been locked up for weeks on end by child welfare. I am not talking about justice, but about the child welfare system, where they have fewer due-process rights.

Senator Andreychuk: It is wrong.

The Chairman: That is off the subject.

Senator Pearson: I do not sufficiently understand one way or the other, so I will abstain.

Senator Moore: In case there may be no amendment forthcoming, like Senator Pearson, I do not know that we need paragraph (b). I do not know why paragraph (a) could not read "provide for the right of the young person to be represented by counsel." I think that is what Senator Di Nino was alluding to. As long as you have the representative there to look after the child's legal interest, that would answer your concerns.

Senator Andreychuk: I will take half a loaf, if you would like to make the amendment.

The Chairman: Senator Moore, you are amending this to replace the words "attend with counsel."

Le sénateur Grafstein: La modification dit que l'adolescent doit assister à la séance.

Le sénateur Di Nino: Voilà le problème. Ce sont deux choses distinctes. D'abord, l'adolescent doit assister à la séance. Le sénateur Rivest a souligné le fait que, parfois, il vaut mieux que l'adolescent n'y assiste pas. Je soulève l'autre question: qu'en est-il du droit fondamental d'être représenté par un avocat? En règle générale, l'adolescent, selon l'âge qu'il a, ne sera probablement pas en mesure de jauger une telle situation. Je suis d'accord avec le sénateur Andreychuk. L'adolescent doit être représenté d'une manière ou d'une autre. Y a-t-il une autre façon de le voir? Une autre modification sera-t-elle proposée? Peut-être qu'elle réglerait le problème.

Je ne propose pas de modification à ce sujet, mais il faudrait prévoir pour l'adolescent le droit aux services d'un avocat. Nous pourrions alors déterminer s'il doit assister ou non à la séance. Est-ce cela que vous essayez de proposer?

Le sénateur Pearson: L'idée me paraît bonne, étant donné qu'en application de l'article 12 de la convention, l'enfant a le droit de participer à toute procédure, administrative ou autre, qui le concerne. Tout de même, je ne saisis pas suffisamment le mécanisme pour savoir s'il faut voter d'un côté ou de l'autre. Je suis conscient de l'importance de ce que dit le sénateur Fraser, c'est-à-dire que cela pourrait limiter les questions qui font l'objet de la discussion si l'adolescent est présent.

Le sénateur Di Nino: Ce serait le cas.

Le sénateur Pearson: Il faudrait que je détermine jusqu'à quel point c'est important. Je crois que le législateur a déjà pris en considération les principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle. Ce n'est pas de cela que je me soucie. Je comprends ce que vous dites. Je crois que cela s'applique à bien des choses entourant la situation des enfants et du régime d'aide à l'enfance, par exemple ceux qui n'ont pas de chance. Dans certains cas, les responsables des services à l'enfance les enferment pendant des semaines. Je parle non pas de justice, mais de protection de la jeunesse, là où les droits sont moindres en ce qui concerne l'application régulière de la loi.

Le sénateur Andreychuk: C'est un tort.

La présidente: C'est à côté de la question.

Le sénateur Pearson: Je ne comprends pas suffisamment bien la question pour décider de voter pour ou voter contre; je vais donc m'abstenir.

Le sénateur Moore: Au cas où aucune autre modification ne serait présentée, je ne suis pas convaincu, à l'instar du sénateur Pearson, que l'alinéa b) soit nécessaire. Je ne vois pas pourquoi l'alinéa a) ne pourrait pas se lire comme suit: «accordent à l'adolescent le droit d'être représenté par son avocat à l'occasion des séances d'un tel groupe». C'est, me semble-t-il, ce à quoi le sénateur Di Nino faisait allusion. Si l'avocat est présent pour veiller sur les intérêts de l'enfant, il n'y a plus à s'inquiéter.

Le sénateur Andreychuk: Si vous souhaitez proposer la modification, je suis prête à faire un compromis.

La présidente: Sénateur Moore, vous proposez le remplacement des mots «accompagné de son avocat».

Senator Moore: With the phrase, "to be represented by."

The Chairman: "Be represented by?"

Senator Grafstein: No, not represented. Provide a right. It is to provide the right, not necessarily for counsel to attend, but to provide the right for counsel to attend if the young person so chooses. That is what Senator Rivest was saying.

Senator Beaudoin: I agree with that.

The Chairman: I am waiting for some wording, please.

Senator Grafstein: I suggest "provide for the right of the young person to be represented by counsel."

The Chairman: That is what I said.

Senator Beaudoin: If children are represented, then they will not be there, will they?

Senator Di Nino: It is assumed that they would be there.

Senator Beaudoin: There is something wrong here. It is the right of young people to attend with their counsel.

Senator Fraser: That is part of the discussion. There might be cases where it is actually in the true best interests of the child not to hear some of the things that need to be said in such a conference. We could be talking about a 12-year-old.

Senator Beaudoin: There are two things, the right to attend, and the right to attend with counsel. It is that, or nothing. That is why I suggest that you leave it as it is.

The Chairman: Do we have a subamendment?

Senator Andreychuk: Apparently not.

The Chairman: We do not have a subamendment. The amendment has been moved.

All in favour of Senator Andreychuk's amendment as originally written?

Senator Di Nino: For clarification, we were talking about the right to be represented by counsel; it is now "to attend."

The Chairman: "To attend with counsel;" this is Senator Andreychuk's amendment.

Senator Cools: Does that mean counsel can attend without the young person? Does that mean that the young person can send counsel? The counsel can go without the child. It is a right, not an order. It says, "provide for the right of the young person to attend with counsel." The question is, can counsel attend without the young person?

Senator Rivest: The right to attend, or be represented, is a principle of natural justice.

The Chairman: One at a time, please.

Le sénateur Moore: Par l'expression «le droit d'être représenté».

La présidente: «Être représenté par»?

Le sénateur Grafstein: Non, il s'agit non pas d'imposer la représentation, mais de donner à l'intéressé le droit de se faire représenter. On en accorde le droit, et l'avocat n'est pas tenu d'accompagner l'adolescent. Cependant, ce dernier peut être présent si c'est ce que choisit l'adolescent. C'est ce que disait le sénateur Rivest.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord.

La présidente: J'attends un libellé, s'il vous plaît.

Le sénateur Grafstein: Je propose les mots «accordent à l'adolescent le droit d'être représenté par son avocat à l'occasion des séances d'un tel groupe».

La présidente: C'est ce que j'ai dit.

Le sénateur Beaudoin: S'ils sont représentés, les enfants ne seront pas là, n'est-ce pas?

Le sénateur Di Nino: On tient pour acquis qu'ils seront là.

Le sénateur Beaudoin: Il y a ici quelque chose qui cloche. Il s'agit du droit d'un adolescent de se faire accompagner par son avocat.

Le sénateur Fraser: Cela fait partie du débat. Dans certains cas, il est véritablement dans l'intérêt de l'enfant d'entendre certaines des choses qui doivent être dites dans le cadre d'un tel groupe consultatif. Il pourrait s'agir d'un adolescent de 12 ans.

Le sénateur Beaudoin: Il y a deux choses: le droit d'être présent et le droit de se faire accompagner par un avocat. C'est tout ou rien. Voilà pourquoi je recommande qu'on laisse la disposition telle qu'elle est.

La présidente: Avons-nous un sous-amendement?

Le sénateur Andreychuk: On dirait bien que non.

La présidente: Il n'y a pas de sous-amendement. La modification a été proposée.

La modification telle que libellée à l'origine par le sénateur Andreychuk, est-elle adoptée?

Le sénateur Di Nino: Pour plus de clarté, il était question du droit de l'adolescent d'être représenté par son avocat; la modification porte maintenant sur «assister».

La présidente: «Accompagné de son avocat»; c'est la modification proposée par le sénateur Andreychuk.

Le sénateur Cools: Cela signifie-t-il que l'avocat peut assister à la séance sans l'adolescent? Cela signifie-t-il que l'adolescent peut envoyer l'avocat? L'avocat peut s'y rendre sans l'enfant. Il s'agit d'un droit, et non d'une obligation. On dit: «accordent à l'adolescent le droit d'assister aux séances d'un tel groupe, accompagné de son avocat». La question est la suivante: l'avocat peut-il y assister sans l'adolescent?

Le sénateur Rivest: Le droit d'assister ou d'être représenté est un principe de justice naturelle.

La présidente: Un à la fois, s'il vous plaît.

Senator Beaudoin: The right to represent means that the young people might not be there. I do not think this is what we want. We want the young people to be there, with counsel, not just represented by counsel.

Senator Rivest: There are some cases where it would be preferable for the young person not to be there.

Senator Joyal: The provision, as typed, says that we add, after line 17, a new paragraph that provides that:

“(5) Rules established under subsection (3) for the convening and conducting of conferences must

(a) provide for the right of the young person to attend with counsel; and

(b) comply with the principles of procedural fairness and natural justice.”

The statute so guarantees; that is the way I interpret it. It is not limiting. It just says, in that case, the rules provide for certain things. The rules can provide for other things, too.

Senator Cools: Why do we need part (b)? I would assume that most rules comply with the principles of procedural fairness.

Senator Andreychuk: Not necessarily. We are talking about an informal conference. I am trying to say that if there are life-altering decisions to be made because of a young person's criminal behaviour, that at least these minimum standards should be met. The exceptions to these standards should be according to normal legal practices.

My fear is that the conferences will begin to take away from children some of the decisions about themselves that we have fought to get back through the Convention on the Rights of the Child, through the Young Offenders Act and through this bill. This is a model for teaching children something about accountability. We are giving them rights and responsibilities. We are weighing responsibilities and accountability against rights. This is an avenue, or an invitation, to avoid that process. I want to ensure that the process does not degenerate into a situation where adults will start talking about children and acting on behalf of their best interests, but without the children being present.

There are possibilities and factors that should not be utilized in the analysis and subsequent decisions when children commit criminal acts, which is what happened with the Juvenile Delinquents Act.

We were trying to turn Johnny into a good boy, all with the best of intentions — and I was part of that process — but we lost sight of the fact that he was there because he committed a criminal act.

The Chairman: All those in favour of the amendment?

Some Hon. Senators: Agreed.

Le sénateur Beaudoin: Le droit d'être représenté signifie que l'adolescent ne sera peut-être pas présent. Je ne crois pas que c'est ce que nous voulons. Nous voulons que l'adolescent soit présent, accompagné de son avocat, et non simplement représenté par son avocat.

Le sénateur Rivest: Dans certains cas, il serait préférable que l'adolescent ne soit pas présent.

Le sénateur Joyal: La modification telle que libellée porte que nous ajoutons, après la ligne 21, un nouveau paragraphe précisant ce qui suit:

«(5) Les règles applicables aux groupes consultatifs, établies au titre du paragraphe (3):

a) accordent à l'adolescent le droit d'assister aux séances d'un tel groupe, accompagné de son avocat;

b) respectent les principes d'équité procédurale et de justice naturelle.»

C'est ce que garantit la loi. C'est l'interprétation que j'en fais. Les dispositions n'ont pas d'effets limitatifs. Dans ce cas, on précise simplement que les règles prévoient un certain nombre de choses. Les règles peuvent aussi s'appliquer à d'autres choses.

Le sénateur Cools: Pourquoi l'alinéa b) est-il nécessaire? Je tiens pour acquis que la plupart des règles sont conformes aux principes de l'équité procédurale.

Le sénateur Andreychuk: Pas nécessairement. Nous avons ici affaire à des groupes consultatifs officiels. Ce que j'essaie de dire, c'est que, au cas où des décisions vitales devraient être prises en raison du comportement criminel d'un adolescent, on devra à tout le moins respecter ces normes minimales. Les exceptions à ces normes devraient être conformes à la pratique habituelle du droit.

Ce que je crains, c'est que les groupes consultatifs ne commencent à soustraire aux enfants certaines des décisions les concernant que nous nous sommes efforcés de récupérer au moyen de la Convention relative aux droits de l'enfant, de la Loi sur les jeunes contrevenants et du présent projet de loi. Il s'agit d'un modèle qui vise à inculquer aux enfants le sens des responsabilités. Nous leur conférons des droits et des responsabilités. Nous mettons leurs responsabilités en relation avec leurs droits. Il s'agit d'une avenue qui permet d'éviter un tel processus, qui invite à le faire. Je veux m'assurer que le processus ne va pas dégénérer au point où des adultes commenceront à parler d'enfants et à agir dans leur intérêt sans que les enfants soient présents.

Lorsque des enfants commettent des actes criminels, il y a des possibilités et des facteurs dont on ne devrait pas tenir compte dans l'analyse et les décisions subséquentes, comme cela était le cas à l'époque de la Loi sur les jeunes délinquants.

Nous nous efforçons de faire de Jean un bon garçon, avec les meilleures intentions du monde — j'étais moi-même partie à la démarche —, mais nous perdions de vue le fait qu'il était là parce qu'il avait commis un acte criminel.

La présidente: La modification est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Some Hon. Senators: No.

Some Hon. Senators: Abstain.

The Chairman: Call the role, please.

Ms Jill Anne Joseph, Clerk of the Committee: We will start with the Chair.

The Chairman: No.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Buchanan: Yes.

Senator Cools: Yes.

Senator Di Nino: Yes.

Senator Fraser: No.

Senator Grafstein: Abstain.

Senator Joyal: Yes.

Senator Moore: Yes.

Senator Pearson: Abstain.

Senator Rivest: Abstain.

The Chairman: The amendment is carried.

Shall clause 19, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 20 to 24 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, we are now considering clause 25. Are there any amendments to clause 25?

Senator Cools: Yes. I have an amendment in respect of subclause 25(10). The clause is rather bizarre. It has the rather odd legal effect of not preventing the lieutenant-governor in council of a province from establishing a program to authorize the recovery of the cost of a young person's counsel from the young person or the parents.

Therefore, I move:

That Bill C-7 be amended in clause 25, on page 21,

(a) by deleting lines 21 to 31; and

(b) by renumbering subclause 25 (11) as subclause (10) and any cross-references thereto accordingly.

In this particular instance, the proposed amendment is almost self-evident, almost self-explanatory. In a substantive way, I would have concerns about a government setting up enormous bureaucracies to extract very small sums of money from people of often-limited financial means.

The real reason why I think this clause could easily be deleted is because of the scripting itself. It says, nothing in the bill prevents it. One does not need an act to say that nothing prevents an action. If nothing prevents the action, it is not prevented. With

Des voix: Non.

Des voix: Abstention.

La présidente: Passons à l'appel des noms, je vous prie.

Mme Jill Anne Joseph, la greffière du comité: Nous commençons avec la présidente.

La présidente: Non.

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Buchanan: Oui.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Di Nino: Oui.

Le sénateur Fraser: Non.

Le sénateur Grafstein: Abstention

Le sénateur Joyal: Oui.

Le sénateur Moore: Oui.

Le sénateur Pearson: Abstention

Le sénateur Rivest: Abstention

La présidente: La modification est adoptée.

L'article 19 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Les articles 20 à 24 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer à l'étude de l'article 25. Y a-t-il des modifications à l'article 25?

Le sénateur Cools: Oui, je propose une modification du paragraphe 25(10). La disposition est relativement étrange. Elle a l'effet juridique plutôt inusité de ne pas empêcher le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province d'établir un programme autorisant à recouvrer auprès de l'adolescent ou de ses père et mère le montant des honoraires versés à l'avocat qu'il représente.

Je propose donc:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 25, à la page 21:

a) par suppression des lignes 19 à 28;

b) par le changement de la désignation numérique du paragraphe 25(11) à celle du paragraphe 25(10) et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

Dans ce cas particulier, la modification proposée va presque de soi, se justifie presque d'elle-même. Sur le fond, je crains que les gouvernements n'élaborent d'énormes bureaucraties pour aller chercher de très petites sommes dans la poche de personnes dont les moyens sont souvent limités.

Si je suis d'avis que la disposition pourrait facilement être supprimée, c'est vraiment en raison du libellé lui-même. La disposition porte que rien dans le projet de loi n'empêche les provinces d'agir. On n'a pas besoin d'une loi pour dire que rien

the deletion of this clause, there is still nothing in the bill that prevents it. It is a very odd clause.

I submit it is one of those clauses that, on the face of it, and like many in this bill, look innocent, but I have no doubt it would find some sinister application. I assert that nothing prevents it. Therefore, it is redundant.

Having said that, I propose that we delete it.

Senator Fraser: I suppose it is redundant, although I have seen this formulation in other pieces of legislation. I think it is absolutely, profoundly immoral to establish a policy of recapturing legal aid costs from the parents of the child. We have heard testimony from several witnesses to the effect that this policy may lead to genuine miscarriages of justice by placing pressure on a child to plead guilty.

That said, some provinces are already doing that. We heard testimony to that effect, because the law has allowed them to do so. I suspect that you could get a reasonable argument in court that they have jurisdiction over how they run their legal aid programs.

I wish to observe to this committee that we are embarked here on a high-risk exercise. We are proposing amendments to an extremely contentious piece of proposed legislation that has had a terribly difficult birthing. If there are amendments that this committee really believes are desirable, I suggest that our position will have more credibility if we try to limit our actions to those areas that truly are necessary. I do not think this one is necessary. I sympathize with Senator Cools's dedication to rigour and clarity in legal texts, but I do not think this is necessary.

Senator Cools: It says that nothing prevents it. Even the deletion of this clause would not prevent it. Nothing equals nothing.

Senator Joyal: I agree that it might be the practice in some provinces. That is to say, some province might contemplate it in the future if this clause is not included. I do not like this clause because it might encourage people to think about recovering legal aid funds. Many witnesses — and Senator Fraser put it better than I could have done so — told us of the possible effects of this procedure regarding the recovery of fees. Some people could be forced to forgo counsel and do whatever they can in the circumstances. I will not repeat the arguments. We have already heard them here.

Although I understand the point, this bill is so complex that you must understand what you are doing to the entire bill when you change one part of it. This is simple to understand and I agree with the objective.

n'empêche la prise de mesures. S'il n'y a pas d'empêchements, il n'y en a pas. Si on supprime la disposition, rien dans le projet de loi n'empêchera la prise de mesures. C'est une disposition fort étrange.

À mon avis, il s'agit de l'une des dispositions — il y en a beaucoup dans le projet de loi — qui, à première vue, semblent inoffensives, mais il ne fait aucun doute à mes yeux qu'on trouvera quelques applications funestes. J'affirme que rien n'empêche la prise de telles mesures. Par conséquent, la disposition est redondante.

Cela dit, je propose qu'on la supprime.

Le sénateur Fraser: Je suppose qu'elle est redondante, même si j'ai vu cette formulation dans d'autres textes de loi. Je pense qu'il est totalement et profondément immoral d'établir une politique visant à récupérer les coûts de l'aide juridique auprès des parents de l'enfant. Nous avons entendu le témoignage de quelques témoins selon qui une telle politique risque d'entraîner de véritables dénis de justice en contraignant un enfant à plaider coupable.

Cela dit, certaines provinces le font déjà. Nous avons entendu des témoignages en ce sens: en effet, la loi les autorise à le faire. À mon avis, elles pourraient raisonnablement soutenir devant un tribunal qu'elles ont compétence sur l'administration de leurs programmes d'aide juridique.

Je tiens à souligner aux membres du comité que nous nous lançons ici dans une aventure à risque élevé. Nous proposons d'apporter des modifications à un texte de loi extrêmement controversé, dont l'enfement a été extrêmement difficile. Si les membres du Comité jugent certaines modifications non souhaitables, je suis d'avis que nous aurons plus de crédibilité en limitant nos actions aux aspects qui nous paraissent vraiment nécessaires. Je ne pense pas que celui-ci soit nécessaire. L'importance que le sénateur Cools attache à la rigueur et à la clarté des textes juridiques m'est sympathique, mais je ne pense pas que la modification soit nécessaire.

Le sénateur Cools: Je dis qu'il n'y a pas d'empêchements. Même la suppression de la disposition n'empêcherait rien du tout. Zéro égale zéro.

Le sénateur Joyal: Je suis d'accord pour dire que la pratique est en vigueur dans certaines provinces. Si la disposition n'est pas incluse, certaines provinces envisageront peut-être un tel recours. Si la disposition me déplaît, c'est parce qu'elle risque d'encourager des personnes à songer au recouvrement des frais de l'aide juridique. De nombreux témoins — le sénateur nous l'a rappelé avec plus d'éloquence que je n'en suis capable — nous ont parlé des effets de cette procédure relative au recouvrement des frais. Certaines personnes seront peut-être contraintes de renoncer aux services d'un avocat et de faire leur possible dans les circonstances. Je ne vais pas répéter les arguments qui ont été invoqués. Nous les avons déjà entendus ici.

Même si je comprends l'intention, le projet de loi est si complexe qu'on doit comprendre les effets de la modification d'une partie du projet de loi sur l'ensemble. C'est facile à comprendre, et je suis d'accord avec l'objectif.

Senator Beaudoin: I think it should be deleted. The mere fact that it is there will result in some people, somewhere, sometime, thinking about it. If they do it now, they will do it in the future. I am against it.

Senator Cools: There are also moral concerns. We have been told, again and again, that this bill is huge, cumbersome, clumsy and difficult to understand. It is not particularly helpful or useful to impose something so clumsy on the public and then have a situation where a huge bureaucracy may have to be created — which is, again, expensive — and governments will have to confront their own citizens. That is the relationship. There is something very unhealthy in the relationship of a government to its citizens being suggested in that clause.

I can go at it from the substantive angle, but I went at it from the procedural one.

The Chairman: Is there any further discussion?

Senator Andreychuk: I agree with this amendment for one reason: The bill is going in a totally different direction. If provinces are doing it, as was said, then it was between the province and the people. I would prefer that there be a debate within a province as to whether to exercise that power and whether it is necessary. One wonders why the federal government is signalling everyone to do it. It is not in keeping with the principles or the tenor of the bill. In this case, I am sure it was the result of some of this balancing act that I was talking about among competing interests, with some people wanting a certain kind of process and others wanting another. I think this was one of the “saw-offs,” if I can put it that way. It puts it right back where it should be, namely, in the hands of the provinces, for them to think about. I would therefore delete it from here.

The Chairman: If there is no further discussion, are you ready for the vote? All in favour of the amendment?

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Against?

Senator Fraser: I did not want to force a recorded vote, but I do not want it on the record that this was unanimous.

The Chairman: On division, then.

Senator Cools: I want a recorded vote.

The Chairman: On division?

Senator Fraser: On division.

The Chairman: No, call the roll. It has been requested.

The Chairman: Against.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Buchanan: Yes.

Senator Cools: Yes.

Le sénateur Beaudoin: Je pense que la disposition devrait être supprimée. Tôt ou tard, sa simple présence incitera quelqu'un, quelque part, à y songer. Si on le fait aujourd'hui, on le fera demain. Je suis contre la disposition.

Le sénateur Cools: Il y a aussi des enjeux moraux. On nous a répété à l'envi qu'il s'agit d'un projet de loi énorme, alambiqué, maladroit et difficile à comprendre. Il n'est pas particulièrement utile ni efficace d'imposer au public un mécanisme aussi gauche et de risquer la mise en place d'une bureaucratie colossale — ce qui, une fois de plus, est coûteux — dans laquelle les gouvernements seront confrontés à leurs propres citoyens. Telle est la nature de la relation. Je pense qu'il y a quelque chose de tout à fait malsain dans la relation entre les gouvernements et les citoyens que laisse entrevoir la disposition.

J'aurais pu aborder la question sous l'angle du fond, mais j'ai choisi de m'en tenir à la procédure.

La présidente: D'autres commentaires?

Le sénateur Andreychuk: Je suis d'accord avec la modification pour une raison: le projet de loi a une orientation tout à fait différente. Si les provinces agissent de la sorte, comme on l'a laissé entendre, c'est l'affaire de la province et des citoyens. Je préférerais qu'on organise dans les provinces un débat sur l'exercice d'un tel pouvoir et sa nécessité. On se demande pourquoi le gouvernement fédéral porte la question à l'attention de tous. Cela n'est pas conforme aux principes ni à l'esprit du projet de loi. Dans ce cas, je suis certaine que la disposition résulte de l'équilibrage entre intérêts divergents auxquels j'ai fait allusion, certaines personnes souhaitant un certain type de processus et d'autres préconisant une orientation différente. Je pense qu'il s'est agi d'un des «compromis», si je puis m'exprimer ainsi. On remet les pouvoirs là où ils ont leur place, nommément dans les mains des provinces, de façon qu'elles y réfléchissent. Je supprimerais donc la disposition.

La présidente: S'il n'y a pas d'autres intervenants, sommes-nous prêts à voter? La modification est-elle adoptée?

Des voix: Oui.

La présidente: Y a-t-il des sénateurs qui s'y opposent?

Le sénateur Fraser: Je ne veux pas forcer un vote par appel nominal, mais je ne veux pas non plus que le compte rendu fasse état d'une unanimité.

La présidente: Avec dissidence, dans ce cas.

Le sénateur Cools: Je demande un vote par appel nominal.

La présidente: Avec dissidence?

Le sénateur Fraser: Avec dissidence.

La présidente: Non, nous allons procéder à un vote par appel nominal. La demande en a été faite.

La présidente: Contre.

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Buchanan: Oui.

Le sénateur Cools: Oui.

Senator Di Nino: Yes.

Senator Fraser: No.

Senator Joyal: Agreed.

Senator Moore: Yes.

Senator Pearson: Abstain.

Senator Rivest: Yes.

The Chairman: The amendment is carried.

Shall clause 25, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 26 to 37 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Are there amendments to clause 38? We all have one in front of us. Is anyone moving this amendment?

Senator Moore: Yes. It has been distributed in both official languages. I do not think that the bill goes far enough in trying to care for Aboriginal young offenders. We heard some very sad statistics with respect to Aboriginal youth in custody in Manitoba and Saskatchewan. We heard from a judge about the demeanour, or lack thereof, of the Aboriginal youth toward the white man's system of justice. That was the implication of what he said.

We must do more to try to care for these young people. Therefore, I move:

That Bill C-7 be amended in clause 38, on page 38,

(a) by replacing lines 27 and 28 with the following:

“for that offence:

(d) all available sanctions other than custody that are reasonable in the circumstances should be considered for all young persons, with particular attention to the circumstances of Aboriginal young persons; and

(e) subject to paragraph (c), the sentence”; and

(b) by renumbering all references to paragraph 38 (2)(d) as references to paragraph 38 (2)(e).

That is the same wording as appears in section 718.2(e) of our Criminal Code.

Senator Andreychuk: I strongly support this amendment. I do not think that today, in this Senate, where we have an Aboriginal committee and where we have studied the dilemmas of the Aboriginal youth and the Aboriginal peoples, that we can accept a bill that does not identify, at least to the extent that this amendment does, that something different is necessary for Aboriginal people.

I would hope that this amendment would indicate, as signalled by the minister, that they are trying to do more. I think this is a strong signal from the Senate that Aboriginal justice has to be

Le sénateur Di Nino: Oui.

Le sénateur Fraser: Non.

Le sénateur Joyal: D'accord.

Le sénateur Moore: Oui.

Le sénateur Pearson: Abstention.

Le sénateur Rivest: Oui.

La présidente: La modification est adoptée.

L'article 25 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 26 à 37 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Y a-t-il des modifications à l'article 38? Nous en avons tous un sous les yeux. Quelqu'un propose-il la modification?

Le sénateur Moore: Oui. Elle a été distribuée dans les deux langues officielles. Je ne pense pas que le projet de loi aille assez loin dans la prestation de soins aux jeunes contrevenants autochtones. Nous avons entendu certaines statistiques très tristes à propos des jeunes autochtones placés sous garde au Manitoba et en Saskatchewan. Un juge nous a parlé du comportement ou de l'inconduite des jeunes autochtones face au système de justice de l'homme blanc. C'était le sens de ses propos.

Nous devons donc tenter de nous occuper de ces jeunes. Je propose donc:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 38, à la page 38:

a) par adjonction, après la ligne 26, de ce qui suit:

«d) toutes les sanctions applicables, à l'exception du placement sous garde, qui sont justifiées dans les circonstances doivent faire l'objet d'un examen, plus particulièrement en ce qui concerne les adolescents autochtones;

e) sous réserve de l'alinéa c), la peine doit:»;

b) par le changement de tous les renvois qui découlent du changement de la désignation littérale de l'alinéa 38(2)d) à celle de 38(2)e).

La même formulation figure à l'alinéa 718.2e) du Code criminel.

Le sénateur Andreychuk: Je suis fermement en faveur de la modification. Je ne pense pas que le Sénat, où il y a un comité d'autochtones et où nous avons étudié les dilemmes auxquels sont confrontés les jeunes autochtones et les autochtones en général, puisse accepter aujourd'hui un projet de loi qui n'établisse pas, au moins au sens de la modification, que des mesures différentes sont nécessaires pour les autochtones.

J'espère que la modification montrera, comme l'a indiqué le ministre, que nous tentons de faire davantage. Le Sénat indiquerait ainsi clairement qu'on doit examiner la justice autochtone, en

looked at, particularly in regard to youth. The over-representation of young Aboriginal people in the criminal justice system that we see in my province will not change until we start collectively dealing with that issue. That means every one of us. Our Constitution gives us a special responsibility for Aboriginals in this society. We cannot continue to ignore it repeatedly.

I feel strongly that nothing in this bill will change things for Aboriginal youth. Perhaps this signal will at least be a prod to some to do more. Therefore, I am very much in favour of this amendment.

Senator Grafstein: I support this amendment. The evidence is overwhelmingly in support of it. There was not one witness who commented on the question of Aboriginals who did not say that this is a particular problem in the youth justice system. I congratulate Senator Moore, because this reflects the evidence. This is a pure reflection of the overwhelming evidence and Senator Moore has phrased it very succinctly.

Senator Fraser: I seem to be assuming the role of standing for the status quo, which is not actually my preferred position.

Senator Cools: Then change your position.

Senator Fraser: No. On this one, if it comes to a vote, I will abstain. I would just observe that we were all horrified by the evidence we heard about Aboriginal youth in our justice system. It is a national scandal of massive proportions. However, one of the things that I actually like about this bill — there are many I do not — is that the whole thrust of it is to push the provinces into taking into account the circumstances of all children, including their community circumstances. I cannot but think that that is what Aboriginals need. I do not, therefore, think that this clause would change anything in the way this bill would work. I have difficulty with the concept of using laws to send signals.

Senator Cools: This bill is full of that.

Senator Fraser: I will not vote against the bill. I will abstain. I think this is just one more in a long list of amendments.

Senator Beaudoin: I am for the amendment for two reasons. The Minister of Justice said clearly, and often, that we have to take care of the Aboriginals. Second, we have the power to amend. Section 91(24) of the Constitution is clear. They come under our jurisdiction. Third, the jurisprudence has said clearly that Parliament has the fiduciary duty to look after the Aboriginals.

Senator Pearson: I do not disagree with the sentiment of the amendment. We all agree with that. I am also mindful of the young people who appeared before us who stated that too much Aboriginal sensitivity had sent some of them into treatment in Aboriginal centres that was not appropriate, and they would have preferred to go somewhere else.

particulier pour les jeunes. On ne mettra un terme au problème de la surreprésentation des jeunes autochtones dans le système de justice pénale de ma province que lorsque la collectivité s'attaquera au problème. Je veux dire par là l'ensemble d'entre nous. Notre Constitution nous confère une responsabilité particulière à l'égard des autochtones dans la société. Nous ne pouvons continuer de faire fi du problème.

Je suis fermement convaincue que rien dans le projet de loi ne modifiera la situation des jeunes autochtones. Le signal que nous enverrons incitera peut-être quelques-uns à faire davantage. Par conséquent, je suis très favorable à la modification.

Le sénateur Grafstein: Je suis en faveur de la modification. La preuve en ce sens est accablante. Les témoins qui ont soulevé la question des autochtones ont aussi déclaré qu'il s'agit d'un programme particulier au sein du système de justice pénale. Je félicite le sénateur Moore parce que la modification rend compte des témoignages entendus. Il s'agit du reflet fidèle de la preuve accablante que nous avons entendue et que le sénateur Moore a formulée de façon très succincte.

Le sénateur Fraser: Je me sens obligée de prôner le statu quo et ce n'est habituellement pas la position que je préfère.

Le sénateur Cools: Dans ce cas, changez-en.

Le sénateur Fraser: Non. S'il y a un vote, dans ce cas-ci, je m'abstiendrai. Je me contenterai de souligner que nous avons tous été horrifiés par les témoignages au sujet du traitement des jeunes autochtones par notre système de justice. Il s'agit d'un scandale national aux proportions colossales. Cependant, l'un des aspects du projet de loi qui me plaît — il y en a de nombreux qui me déplaisent — vient du fait qu'il a pour but d'inciter les provinces à tenir compte de la situation particulière de tous les enfants, y compris leur situation communautaire. Je ne peux pas m'empêcher de penser que c'est ce dont les autochtones ont besoin. Je ne crois donc pas que la disposition change quoi que ce soit à l'application du projet de loi. J'ai du mal à accepter l'idée d'utiliser des lois pour envoyer des messages.

Le sénateur Cools: Le projet de loi en est truffé.

Le sénateur Fraser: Je ne vais pas voter contre le projet de loi. Je vais m'abstenir. Je pense qu'il s'agit simplement d'une modification qui s'inscrit dans une longue série de modifications.

Le sénateur Beaudoin: Je suis en faveur de la modification pour deux raisons. La ministre de la Justice a indiqué clairement et souvent que nous devons nous occuper des autochtones. Deuxièmement, nous avons le pouvoir d'apporter des modifications. À cet égard, le paragraphe 91(24) de la Constitution est clair. Les autochtones relèvent de notre compétence. Troisièmement, la jurisprudence a clairement montré que le Parlement a une responsabilité de fiduciaire face aux autochtones.

Le sénateur Pearson: Je ne suis pas en désaccord avec l'esprit de la modification. Nous sommes tous d'accord sur ce point. Je n'oublie pas non plus les adolescents qui ont comparu devant nous pour nous dire qu'un trop-plein de sensibilité à l'égard des autochtones avait eu pour effet de les faire traiter par des centres autochtones non appropriés et qu'ils auraient préféré se trouver ailleurs.

My conclusion is to abstain. We already have the reference in the declaration of principles about respecting gender, ethnic, cultural and linguistic differences in responding to the needs of Aboriginal young people, but we always have to be careful about unintended impact.

I know some questions have been raised about sentencing. This has not always redounded to the best interests of the Aboriginal people. I will abstain on this.

Senator Joyal: I am of the opinion that this is a minimum. Considering the plight of the young Aboriginals in the youth justice system, I tell you that we cannot boast about our audacity in introducing, for the sentencing of Aboriginal young offenders, the same principle that exists in the Criminal Code for Aboriginal adults. I do not think that we are being innovative; we are not giving more to the young offenders than the adult offenders received following the *Gladue* case. Representatives of the Aboriginal community explained that to us. I would have liked to see many more definitions of the status and conditions of Aboriginal people in section 2, in the declaration especially, than we have, but I think this is really the minimum and I certainly support the amendment.

The Chairman: Is there any more discussion? All in favour of the amendment?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The amendment is carried.

Senator Pearson: On division.

The Chairman: On division, yes. Shall clause 38 carry as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 39 to 49 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 50 carry? We have an amendment before us on clause 50.

Senator Moore: This ties into what we just passed. I move:

That Bill C-7 be amended in clause 50, on page 57, replacing line 23 with the following:

“except for paragraph 718.2(e) (sentencing principle for aboriginal offenders), 722 (victim impact state-”.

Senator Di Nino: This is just as a consequence of the previous amendment.

Senator Moore: Yes.

The Chairman: Is there any further discussion on this amendment? Are honourable senators in favour of the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 50, as amended, carry?

J'en viens à la conclusion que je devrai m'abstenir. Dans la déclaration de principes, on fait déjà référence aux différences sexuelles, ethniques, culturelles et linguistiques dont il faut tenir compte pour répondre aux besoins des jeunes autochtones, mais nous devons toujours nous méfier d'impacts inattendus.

Je sais que certaines questions ont été soulevées au sujet de l'imposition des peines. Les mesures en ce sens n'ont pas toujours été prises dans l'intérêt des autochtones. Je vais donc m'abstenir à ce sujet.

Le sénateur Joyal: À mon avis, il s'agit d'un minimum. Compte tenu des souffrances de jeunes autochtones dans le système de justice pour adolescents, je puis vous dire que nous ne pouvons pas nous vanter de notre audace au moment de l'introduction, aux fins de l'établissement de la peine pour les jeunes délinquants autochtones, du principe établi dans le Code criminel pour les adultes autochtones. Je ne crois pas que nous fassions preuve d'innovation. Nous n'accordons pas aux jeunes délinquants plus que ce que les délinquants adultes ont reçu à la suite de l'affaire *Gladue*. Les représentants de la communauté autochtone nous l'ont expliqué. J'aurais aimé que nous définissions mieux que nous l'avons fait le statut et la situation des autochtones à l'article 2, en particulier dans la déclaration, mais je suis d'avis qu'il s'agit du minimum. Je suis donc favorable à la modification.

La présidente: D'autres commentaires? Sommes-nous tous en faveur de la modification?

Des voix: D'accord.

La présidente: La modification est adoptée.

Le sénateur Pearson: Avec dissidence.

La présidente: Oui, avec dissidence. L'article 38 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Les articles 39 à 49 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. L'article 50 est-il adopté? Nous avons devant nous une modification de l'article 50.

Le sénateur Moore: La modification est liée à celle que nous venons tout juste d'apporter. Je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 50, à la page 57, par substitution, à la ligne 23, de ce qui suit:

«présente loi; toutefois, l'alinéa 718.2e) (principe de détermination de la peine des délinquants autochtones), les articles 722 (décla-».

Le sénateur Di Nino: Il s'agit simplement d'une conséquence de la modification précédente.

Le sénateur Moore: Oui.

La présidente: D'autres commentaires au sujet de la modification? Les honorables sénateurs sont-ils d'accord avec la modification?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. L'article 50 modifié est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clauses 51 to 60 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 61 carry?

Senator Grafstein: We did circulate an amendment to clause 61. Chair?

Senator Grafstein: Perhaps I should read it for the record. I move:

That Bill C-7 be amended,

(a) in clause 61, on page 68, by deleting lines 23 to 28; and

(b) by renumbering clauses 62 to 200 as clauses 61 to 199 and any cross-references thereto accordingly.

Essentially, this amendment follows on the earlier motion to delete the discretion granted to the lieutenant-governor in council to reduce the age.

The Chairman: Is there any further discussion on this amendment?

Senator Beaudoin: I have a problem with it. We have discussed it. It is before the Court of Appeal. You raised some doubts, and I understand that, but the fact is that the jurisprudence is going in another direction. I am in a difficult situation.

Senator Grafstein: I understand. There are two grounds upon which I am seeking this change. The first is on policy grounds, which I think were summed up best by Professor Doob, who said it is unprincipled and unnecessary and that there is a lot of evidence to show that this is not a positive policy. As well, there have been serious reservations raised on constitutional questions. Charter issues and the question of compliance with the United Nations charter. Essentially, the policy is offensive, whereas I think the Constitution will be protective.

The Chairman: Honourable senators, I would point out that having passed the amendments to clause 2, we should pass this one for the sake of consistency.

Shall the amendment carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried, on division. Shall clause 61, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried, on division. Shall clauses 62 to 75 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. We move now to clause 76. Are there amendments to clause 76?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Les articles 51 à 60 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 61 est-il adopté?

Le sénateur Grafstein: A t-on fait circuler une modification de l'article 61, madame la présidente?

Peut-être devrais-je en faire lecture aux fins du compte rendu. Je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié:

a) à l'article 61, à la page 68, par la suppression des lignes 24 à 29;

b) aux pages 68 à 169, par le changement de la désignation numérique des articles 62 à 200 à celle d'articles 61 à 199 et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

Essentiellement, la modification va dans le sens de la proposition antérieure visant à supprimer le pouvoir discrétionnaire du lieutenant-gouverneur en conseil de réduire l'âge.

La présidente: Des commentaires sur la modification?

Le sénateur Beaudoin: La modification me pose un problème. Nous en avons discuté. La question est devant la Cour d'appel. Vous avez soulevé certaines doutes, et je le comprends, mais il n'en reste pas moins que la jurisprudence s'oriente dans une autre direction. Je me trouve dans une situation difficile.

Le sénateur Grafstein: Je comprends. Je m'appuie sur deux motifs pour demander la modification. Le premier a trait à la politique, et c'est, je crois, M. Doob qui a le mieux résumé la situation en déclarant que la disposition était sans justification et inutile et qu'une preuve abondante laisse entendre qu'il ne s'agit pas d'une politique positive. De même, on a soulevé de sérieuses réserves au sujet des questions constitutionnelles, de questions liées à la Charte et au respect de la Charte des Nations Unies. Essentiellement, la politique constitue un empiètement, tandis que, à mon avis, la Constitution se montrera protectrice.

La présidente: Comme nous avons adopté les modifications de l'article 2, je suis d'avis, honorables sénateurs, que nous devrions adopter celles-ci par souci d'uniformité.

La modification est-elle adoptée?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté, avec dissidence. L'article 61 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté, avec dissidence. Les articles 62 à 75 sont-ils adaptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Nous allons maintenant passer à l'article 76. Y a-t-il des modifications à l'article 76?

Senator Beaudoin: Yes, I move:

That Bill C-7 be amended, in clause 76, on page 79, by replacing lines 16 to 19 with the following:

“(b) a youth custody section of a provincial correctional facility for adults, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody; or

(c) if the sentence is for two years or more, a youth custody section of a penitentiary, in which young persons are kept separate and apart from any adult who is detained or held in custody.”

The reason for this amendment is that the Supreme Court has said very clearly, at least in one or two cases, that the youth system should be different from the adult system. Justice should not only be done, but should be seen to be done. It should be seen to be done in the penitentiaries and prisons.

I also have an amendment on the following page concerning subclauses 6(b) and (c). It is important that young people not be with adults.

The Chairman: I do not have that second one, Senator Beaudoin.

Senator Beaudoin: It is on page 80.

The Chairman: I have an amendment to clause 76 on page 79.

Senator Di Nino: Is it exactly the same thing?

Senator Beaudoin: It is exactly the same thing. We just discovered it.

The Chairman: Perhaps we will move this one and do the intervening clauses.

Senator Beaudoin: We have to draft it.

Senator Fraser: Are you amending your motion, Senator Beaudoin, to make the same change to the clause you just mentioned?

The Chairman: You are now moving a subamendment to amend the wording of (6)(b) and (c) in precisely the same way.

Senator Beaudoin: In the same way, with the same words.

The Chairman: We will discuss the whole thing simultaneously.

Senator Moore: It is not the same lines, though.

The Chairman: We will get the line references correct as well. It is clause 76 on page 80, lines 18 to 21.

Is there any discussion?

Le sénateur Beaudoin: Oui, je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 76, à la page 79, par substitution, aux lignes 14 à 17, de ce qui suit:

«b) soit dans une aire réservée d'un établissement correctionnel provincial pour adultes, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde;

c) soit, dans le cas d'une peine de deux ans ou plus, dans une aire réservée d'un pénitencier, à l'écart de tout adulte qui y est détenu ou sous garde.»

Si je propose cette modification, c'est parce que la Cour suprême a affirmé de façon très nette, dans au moins un ou deux arrêts, que le système de justice pour les adolescents devrait être différent du système de justice pour les adultes. Que la justice soit non seulement rendue mais qu'il soit évident qu'elle est rendue. Il ne devrait pas être évident qu'elle est rendue dans les pénitenciers et les établissements correctionnels.

Je propose également une modification des alinéas 6b) et c) à la page suivante. Il est important que les adolescents ne soient pas mêlés aux adultes.

La présidente: Sénateur Beaudoin, je n'ai pas la deuxième modification.

Le sénateur Beaudoin: C'est à la page 80.

La présidente: J'ai sous les yeux une modification de l'article 76 à la page 79.

Le sénateur Di Nino: Est-ce exactement la même chose?

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement la même chose. Nous venons tout juste de nous en rendre compte.

La présidente: Peut-être devrions-nous proposer l'adoption de celle-ci et nous occuper ensuite des autres dispositions.

Le sénateur Beaudoin: Nous devons d'abord en faire la rédaction.

Le sénateur Fraser: Modifiez-vous votre proposition, sénateur Beaudoin, de manière à apporter la modification de la disposition que vous venez tout juste d'évoquer?

La présidente: Vous proposez maintenant un sous-amendement visant à modifier la formulation des alinéas (6)b) et c) exactement de la même façon.

Le sénateur Beaudoin: De la même façon, avec les mêmes mots.

La présidente: Nous allons aborder toutes ces questions simultanément.

Le sénateur Moore: Cependant, ce ne sont pas les mêmes lignes qui sont visées.

La présidente: Nous allons aussi établir correctement les renvois aux lignes. Il s'agit des lignes 17 à 21 de l'article 76, à la page 80.

Des commentaires?

Senator Beaudoin: As I said, since the court has already said clearly that we should have a different system, I do not see why it should not be the same in a penitentiary or prison. One prisoner may influence another. Since there is a special justice system for youth, I think it should be visible physically in the jails and the penitentiaries. It is new.

The Chairman: I agree with you, Senator Beaudoin, that they should be separate, but this may have quite severe implications for smaller centres. I am thinking of Nunavut, where they may not be able to build a separate penitentiary or correction facility.

Senator Beaudoin: They have money.

The Chairman: They may be building a correctional institute for one person.

Senator Cools: They can assign one cell.

Senator Fraser: One room.

Senator Joyal: It does not say that you have to have a separate building.

The Chairman: It says, "separate and apart."

Senator Beaudoin: It may be in the same building, of course.

The Chairman: Is there any further discussion?

Senator Di Nino: The term "separate and apart" already exists in both of those clauses. It is really a continuation of the same wording.

Senator Pearson: I certainly agree with keeping them separate and apart. I did not read it in quite the same way, so I will abstain on the matter until I am convinced that what you are proposing is necessary.

Senator Joyal: I raised this issue in my speech on second reading. If there is one principle in the international convention that is quite clear, it is that we cannot mix young offenders with adult offenders. Organize however you want, this is the reality. I do not think the amendment goes too far. It does not say that you have to build an autonomous entity in another place. The French version of the amendment is clear.

[Translation]

"Separate and apart from"

In principle, that means that the young persons must be detained somewhere where they cannot communicate with adults. Of course, if abundant funds are available, such places can be built for young persons, but that is not specified in the amendment.

Le sénateur Beaudoin: Puisque la cour a déjà affirmé clairement que les systèmes doivent être différents, je ne vois pas, comme je l'ai indiqué, pourquoi le même raisonnement ne s'appliquerait pas à un établissement correctionnel ou à un pénitencier. Un prisonnier peut en influencer un autre. Comme il existe un système de justice spécial pour les adolescents, je pense que l'organisation matérielle des établissements correctionnels et des pénitenciers devrait en rendre compte. C'est nouveau.

La présidente: Sénateur Beaudoin, je suis d'accord avec vous pour dire que des aires distinctes devraient être prévues, mais la mesure risque d'avoir des conséquences graves pour les centres plus petits. Je pense au Nunavut, où on ne sera peut-être même pas en mesure d'aménager un établissement correctionnel ou un pénitencier distinct.

Le sénateur Beaudoin: Ils ont de l'argent.

La présidente: On est peut-être en train d'aménager un établissement correctionnel pour une seule personne.

Le sénateur Cools: On peut assigner une cellule.

Le sénateur Fraser: Une pièce.

Le sénateur Joyal: On ne dit pas qu'il faut prévoir un immeuble séparé.

La présidente: On dit: «à l'écart».

Le sénateur Beaudoin: Naturellement, il peut s'agir du même immeuble.

La présidente: D'autres commentaires?

Le sénateur Di Nino: L'expression «à l'écart» figure déjà dans les deux dispositions. On ne fait que reprendre le même libellé.

Le sénateur Pearson: Il ne fait aucun doute que je suis d'accord pour qu'on fasse le nécessaire pour que les adolescents soient tenus à l'écart des autres détenus. Je n'avais pas la même interprétation des dispositions. Je vais donc m'abstenir jusqu'à ce que vous m'ayez convaincue que la proposition que vous m'avez faite est nécessaire.

Le sénateur Joyal: J'ai soulevé la question dans le discours que j'ai prononcé au stade de la deuxième lecture. S'il existe un principe établi clairement dans la convention internationale, c'est qu'on ne peut mêler des jeunes délinquants à des délinquants adultes. Arranger les choses comme il vous plaira, c'est la réalité. Je ne pense pas que la modification aille trop loin. On ne dit pas qu'il faut aménager ailleurs un lieu autonome. La version française de la modification est claire.

[Français]

«À l'écart de tout adulte»

En principe, cela signifie que les jeunes doivent se trouver dans un endroit où ils ne peuvent pas communiquer avec des adultes. Évidemment, si des fonds énormes sont disponibles, on peut construire ces endroits pour les jeunes, mais ce n'est pas ce qui est précisé dans l'amendement.

[English]

This amendment signals that the best interests of children should be taken into account when you put them in an adult detention centre.

The Chairman: We will vote on the subamendment and the amendment at the same time. All in favour of the subamendment and the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Pearson: On division.

The Chairman: Motion carried, on division. Is it agreed that clause 76 pass, as amended?

Some Hon. Senators: Agreed.

An Hon. Senator: On division.

The Chairman: Carried, on division. Is it agreed that clauses 77 to 109 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. We now turn to clause 110.

Senator Beaudoin: The amendment reads as follows:

That Bill C-7 be amended in clause 110, by replacing line 29 with the following:

“(2) When the youth justice court, on application of the prosecutor, determines that the public interest will best be served, subsection (1) does not apply.”

That is at page 113 and relates to the publication of names. Senator Fraser discussed this subject often.

Senator Fraser: Can you explain the purpose of this amendment?

Senator Beaudoin: This amendment speaks to the latitude given to the prosecutor. Senator Joyal gave certain latitude to the Attorney General, and here we give certain latitude to the prosecutor when we say that a subclause does not apply.

Senator Fraser: Would you still permit publication of the names of these young people?

Senator Beaudoin: If it is in the public interest, yes.

Senator Di Nino: That is what this does.

Senator Beaudoin: The question is whether we give that latitude or not.

Senator Grafstein: This is again a halfway house between the untrammelled right to publicize names and putting a higher onus on the system to justify publication in exceptional circumstances, and if it is in the public interest. That is the rationale. It does not foreclose publication, but it establishes a higher bar for publication to clear when it says “the public interest.”

Senator Beaudoin: Exactly. The operative words are “public interest.”

[Traduction]

La modification montre qu'on doit tenir compte de l'intérêt des enfants lorsqu'on les place dans un centre de détention pour adultes.

La présidente: Nous allons voter sur le sous-amendement et la modification en même temps. Les sénateurs sont-ils d'accord avec le sous-amendement et la modification?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Pearson: Avec dissidence.

La présidente: Adopté, avec dissidence. L'article 76 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: Avec dissidence.

La présidente: Adopté, avec dissidence. Les articles 77 à 109 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Nous allons maintenant passer à l'article 110.

Le sénateur Beaudoin: La modification se lit comme suit:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 110, à la page 113, par substitution, aux lignes 25 et 26, de ce qui suit:

«(2) Lorsque, sur demande du poursuivant, le tribunal pour adolescents juge que l'intérêt public sera ainsi mieux servi, le paragraphe (1) ne s'applique pas si les renseignements:»

La disposition, qui figure à la page 113, a trait à la publication des noms. Le sénateur Fraser a souvent abordé la question.

Le sénateur Fraser: Pouvez-vous expliquer le sens de la modification?

Le sénateur Beaudoin: Elle a trait à la marge de manoeuvre dont bénéficie le poursuivant. Le sénateur Joyal a accordé une certaine marge de manoeuvre au procureur général, et ici, nous accordons une certaine marge de manoeuvre au poursuivant en précisant qu'un paragraphe ne s'applique pas.

Le sénateur Fraser: Permettriez-vous malgré tout la publication du nom de ces adolescents?

Le sénateur Beaudoin: Oui, si la mesure est dans l'intérêt du public.

Le sénateur Di Nino: C'est ce que fait la disposition.

Le sénateur Beaudoin: La question est de savoir si nous accordons ou non cette marge de manoeuvre.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit une fois de plus d'un compromis entre le droit tous azimuts de rendre publics des noms et l'imposition au système d'une obligation plus lourde de justifier la publication dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'intérêt du public l'exige. Voilà le bien-fondé. La modification n'a pas pour effet d'interdire la publication. En introduisant la notion d'«intérêt public», on assujettit la publication à un critère plus rigoureux.

Le sénateur Beaudoin: Exactement. Dans ce cas-ci, ce sont les mots «intérêt public» qui font foi de tout.

Senator Fraser: We have raised the bar from 14 to 16 for all cases, have we not?

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Fraser: Did we do that for adult sentences as well?

Senator Di Nino: You raised the bar for both with the two amendments.

Senator Beaudoin: A person must construe the two amendments together, your amendment and this one. That is possible.

Senator Fraser: Subclause 62(b) has been retained, and that refers to 14 years of age.

Senator Beaudoin: This is a discretion given to the prosecutor.

The Chairman: No, the discretion is given to the youth justice court, on application of the prosecutor.

Senator Fraser: Senator Beaudoin, if you are trying to help young people, you should know that there are a significant number of provinces where the prosecutors will never make this application.

Senator Beaudoin: They will never use that latitude; is that what you are saying?

Senator Fraser: They will never apply for preservation of confidentiality.

Senator Di Nino: That discretion is available in the different areas.

Senator Fraser: I want that to be plain. I am not sure this will change anything very much from what would happen anyway.

Senator Beaudoin: The motive that was considered is this, and I will read it in French:

[Translation]

[...] to set aside the automatic publication of the name of the delinquent and to impose the onus on the Crown to justify it.

[English]

It is to set aside the automatic publication of the name of the delinquent and to impose the onus on the Crown to justify it. It is helping young people.

Senator Fraser: I withdraw, then. I am sorry.

Senator Di Nino: I thought you misunderstood it.

Senator Fraser: I got it backwards.

Senator Andreychuk: Senator Nolin was very much in favour of this amendment. Unfortunately, he is travelling with another committee. He is concerned that in a province like Quebec — and that was your point, Senator Fraser, also — it may be that attorneys general or prosecutors will look at this differently. That is their privilege; there is enough scope in there. However, a

Le sénateur Fraser: Nous avons fait passer l'âge de 14 à 16 ans dans tous les cas, n'est-ce pas?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Fraser: L'avons-nous fait également pour les peines pour adultes?

Le sénateur Di Nino: Avec les deux modifications, vous avez relevé la barre pour les deux.

Le sénateur Beaudoin: On doit interpréter les deux modifications, la vôtre et celle-ci, de concert. C'est possible.

Le sénateur Fraser: On a conservé l'alinéa 62b), qui contient une référence aux jeunes de 14 ans.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire conféré au poursuivant.

La présidente: Non, ce pouvoir discrétionnaire est conféré au tribunal pour adolescents, à la demande du poursuivant.

Le sénateur Fraser: Si vous avez pour but de venir en aide aux adolescents, sénateur Beaudoin, vous devriez savoir qu'il y a un grand nombre de provinces dans lesquelles les poursuivants ne feront jamais un telle demande.

Le sénateur Beaudoin: Êtes-vous en train de dire qu'ils ne se prévaudront jamais de la marge de manoeuvre qui leur est accordée?

Le sénateur Fraser: Ils ne demanderont jamais à ce que soit préservée la confidentialité des adolescents.

Le sénateur Di Nino: Une telle marge de manoeuvre est offerte dans d'autres secteurs.

Le sénateur Fraser: Je veux que cela soit clair. Je ne suis pas certaine que la modification fera quoi que ce soit pour empêcher qu'arrive ce qui va arriver de toute façon.

Le sénateur Beaudoin: Le point qu'on a pris en considération est le suivant, et je vais en faire lecture en français:

[Français]

[...] enlever la publication automatique du jeune délinquant, imposer un fardeau à la Couronne pour justifier la publication du nom du jeune contrevenant.

[Traduction]

La modification vise à annuler la publication automatique du nom du délinquant et à imposer à la Couronne l'obligation de justifier la mesure. Elle a pour but de venir en aide aux adolescents.

Le sénateur Fraser: Dans ce cas, je retire ce que j'ai dit. Pardonnez-moi.

Le sénateur Di Nino: Je pense que vous aviez mal compris.

Le sénateur Fraser: En fait, j'avais compris le contraire.

Le sénateur Andreychuk: Le sénateur Nolin était très favorable à la modification. Malheureusement, il est en déplacement avec un autre comité. Ce qu'il craint, c'est que, dans une province comme le Québec — et c'était également le point que vous souleviez, sénateur Fraser — le procureur général ou le poursuivant voit la question différemment. C'est leur privilège. Ils

province like Quebec, which seems not to want publication as much as others, could exercise this clause to do what it believes to be in the best interests of the public and the youth. It gives discretion to provinces that the bill does not. Without it, it is mandatory. Senator Tkachuk was rather keen on this clause. I hope I have stated his position correctly.

The Chairman: Is there any further debate on the amendment?

Senator Cools: I am having difficulty reading where subparagraph (a) falls back into place. Currently, this is replacing line 29. Therefore, after one reads “does not apply”, then subparagraph (a) continues.

The Chairman: All the other subclauses follow. It is adding a clause.

Senator Beaudoin: You set aside clause 29. It starts, “When the youth...”

Senator Moore: The period has to come out.

Senator Beaudoin: You then start clause 2 with, “When the youth justice court...”

Senator Cools: The period does not apply. It is faulty.

Senator Moore: Delete the period at the end of your amendment and it will work.

Senator Cools: Yes. Delete the period after the word “apply.”

The Chairman: If I can throw another curveball, if we go back to clause 75 on page 78, subclause (3), it states that “on application of the young person or the Attorney General, a youth justice court may order a ban on publication of information that would identify the young person as having been dealt with under this act.” Is this not redundant?

Senator Fraser: No. This is reversing the onus. That would refer to, I assume, other kinds of information that might leak out.

Senator Cools: This one is about ordering bans.

Senator Beaudoin: We are putting an onus on the Crown to justify the publication.

Senator Andreychuk: This is the identity. The other is information.

Senator Fraser: It is very similar, but it is a different onus.

Senator Joyal: It is on application of the young person. It is quite different.

Senator Cools: This one, on page 78, is making it possible for the young person to make such an application.

bénéficient là d'une marge de manoeuvre suffisante. Cependant, une province comme le Québec, qui ne semble pas tenir à la publication autant que d'autres, pourrait invoquer la disposition pour faire ce qu'elle croit être dans l'intérêt public et dans celui des adolescents. On confère aux provinces des pouvoirs discrétionnaires qui ne sont pas dans le projet de loi. Sans la modification, la publication est obligatoire. Le sénateur Tkachuk avait une position plutôt ferme à ce sujet. J'espère avoir bien résumé sa position.

La présidente: D'autres commentaires au sujet de la proposition?

Le sénateur Cools: J'ai du mal à voir où l'alinéa a) se greffe. On dit qu'il remplace les lignes 25 et 26. On lit donc: «l'alinéa a) continue donc après les mots «ne s'applique pas si les renseignements».

La présidente: Toutes les autres dispositions suivent. Il s'agit de l'ajout d'une disposition.

Le sénateur Beaudoin: On supprime les lignes 25 et 27. La disposition débute par les mots «Lorsque, sur demande du poursuivant»?

Le sénateur Moore: Il faut supprimer le point qui figure dans la version anglaise.

Le sénateur Beaudoin: Le paragraphe (2) débute alors par: «Lorsque, sur demande du poursuivant»?

Le sénateur Cools: Le point de la version anglaise ne s'applique pas. Il est faux.

Le sénateur Moore: Supprimez le point à la fin de votre modification et tout ira bien.

Le sénateur Cools: Oui. Il faut supprimer le point après le mot «apply» dans la version anglaise.

La présidente: Si je puis me permettre une autre observation, je vous rappellerai que le paragraphe (3) de l'article 75 à la page 78, se lit comme suit: «Le juge du tribunal pour adolescents peut par ordonnance, à la demande du procureur général ou de l'adolescent, interdire la publication de tout renseignement permettant de constater que celui-ci a fait l'objet de mesures prises sous le régime de la présente loi». N'est-ce pas redondant?

Le sénateur Fraser: Non. On inverse le fardeau de la preuve. La mesure fait référence, me semble-t-il, à d'autres types d'information susceptibles de filtrer.

Le sénateur Cools: Celle-ci a trait aux ordonnances de non-publication.

Le sénateur Beaudoin: Nous obligeons la Couronne à justifier la publication.

Le sénateur Andreychuk: Il s'agit dans ce cas-ci de l'identité. L'autre disposition porte sur l'information.

Le sénateur Fraser: Les dispositions sont proches, mais l'obligation est différente.

Le sénateur Joyal: La disposition s'applique à la demande de l'adolescent. C'est relativement différent.

Le sénateur Cools: Celle-ci, à la page 78, donne à l'adolescent la possibilité de présenter une telle demande.

The Chairman: At this point, we will have counter applications.

Senator Moore: Senator Beaudoin's amendment ends with the words "does not apply," period. The period should be removed.

The Chairman: The period is after the quotation marks.

Senator Moore: Fine.

The Chairman: The period does not apply because it is after the quotes.

All in favour of the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried, on division. All in favour of clause 110 as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried, on division. Shall clauses 111 to 124 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Honourable senators, we have three amendments and a brand-new clause yet to go.

Senator Beaudoin: Senators, I wish to move an amendment to clause 125. I move:

That Bill C-7 be amended in clause 125.

(a) on page 129, by deleting lines 1 to 8; and

(b) by renumbering subsections 125(5) to 125(8) as subsections 125(4) to 125(7) and any cross-references thereto accordingly.

This is purely consequential.

The Chairman: Senator Beaudoin, do you want to defend your motion?

Senator Di Nino: I would like to know the explanation for it.

The Chairman: I am asking Senator Beaudoin to explain it.

Senator Beaudoin: We do not want the file of the young offender to be given to an insurance company, unless it is directly for the purposes of an insurance claim. This is the reason for my amendment.

The Chairman: If a young person does all kinds of damage, then the insurance company cannot get the information when they are investigating a claim arising out of an offence committed by that young person.

Senator Beaudoin: I know that you will conclude it is a very special protection for the young person. However, one purpose of this bill is to rehabilitate the young person. Of course, the public interest is always of concern. The fact is that the bill has more than one objective.

La présidente: À ce stade-là, il y aura des demandes contraires.

Le sénateur Moore: La version anglaise de la modification du sénateur Beaudoin prend fin par les mots «does not apply», point. Le point devrait être supprimé.

La présidente: Le point est à l'extérieur des guillemets.

Le sénateur Moore: D'accord.

La présidente: Le point ne s'applique pas parce qu'il est à l'extérieur des guillemets.

La modification est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté, avec dissidence. L'article 110 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté, avec dissidence. Les articles 111 à 112 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Honorables sénateurs, nous avons encore trois modifications et une toute nouvelle disposition à étudier.

Le sénateur Beaudoin: Sénateurs, je souhaite modifier l'article 125. Je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 125:

a) à la page 129, par suppression des lignes 1 à 9;

b) aux pages 129 et 130, par le changement de la désignation numérique des paragraphes 125(5) à (8) à celle de paragraphes 125(4) à (7) et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

Il s'agit d'une modification purement accessoire.

La présidente: Souhaitez-vous, sénateur Beaudoin, défendre votre proposition?

Le sénateur Di Nino: J'aimerais bien qu'on me fournisse des explications.

La présidente: C'est ce que je demande au sénateur Beaudoin de faire.

Le sénateur Beaudoin: Nous ne voulons pas que le dossier du jeune délinquant soit remis à une compagnie d'assurances, à moins que la communication ne serve directement aux fins du règlement d'une demande d'indemnité. C'est la raison de la modification.

La présidente: Si un adolescent cause toutes sortes de dommages, la compagnie d'assurances ne peut obtenir de renseignements au moment de l'étude de la demande d'indemnité menée en relation avec l'infraction commise par l'adolescent.

Le sénateur Beaudoin: Je sais que vous allez conclure qu'il s'agit d'une protection très spéciale accordée à l'adolescent. Cependant, l'un des objets du projet de loi consiste à assurer la réhabilitation de l'adolescent. Par conséquent, on doit toujours avoir l'intérêt public présent à l'esprit. Le fait est que le projet de loi vise plus d'un objectif.

The Chairman: This would completely eliminate any sort of insurance claim.

Senator Grafstein: No.

Senator Beaudoin: We do not want the insurance company to intervene, except, of course, when it is for insurance purposes. The file of the young offender will remain secret, if I can put it that way; the insurance company will not consider it.

The Chairman: I do not understand that. It seems to me your explanation is running counter to what the amendment does.

Senator Beaudoin: We can come back to it later.

Senator Joyal: The effect of the amendment is to remove or delete paragraph (4). It does not prevent an insurance company from making a claim. What it does say, essentially, is that it cannot use the record.

Senator Fraser: It says that the peace officer cannot tell the insurance company anything.

Senator Beaudoin: The subclause now says that a peace officer may disclose information to an insurance company for the purpose of investigating a claim. We want to delete that.

Senator Fraser: I know you do, senator. I am suggesting that in deleting this, you are making a far more sweeping change than I would have expected. You all heard me rant in committee about the notion of giving young offenders' names to insurance companies, and having those names, with records attached, disappear into the companies' files. I never did get a clear answer as to why this was useful, although I was told it is done now. I think I was told that. It is all very strange.

However, even I must agree that it ought to be possible for an insurance company, after a car has been stolen, for example, to go to the cops and say, "Do you have a complaint that this car was stolen? Have you recovered it?" Something like that would be excluded by your amendment.

The Chairman: This may mean that if I am at a stoplight and am rear-ended by a 17-year-old, my insurance company could not get the traffic report.

Senator Di Nino: It may be much more serious than that. This young person could have burned down a church, for example, as a consequence of which, someone died. I cannot agree with this amendment.

I agree with what Senator Beaudoin said. This says that a peace officer may disclose information arising out of an offence committed or alleged to have been committed by the young person to whom the record relates.

It is directly related to the crime committed by this young person, if I understand it correctly. They are not saying, "Give me all the stuff." All they are saying is, if the police apprehend a

La présidente: Une telle mesure aurait pour effet d'éliminer toute forme de demande d'indemnité.

Le sénateur Grafstein: Non.

Le sénateur Beaudoin: Nous ne voulons pas que la compagnie d'assurances intervienne, sauf, bien entendu, aux fins de l'assurance. Le dossier du jeune délinquant demeurera secret, si je puis m'exprimer ainsi. La compagnie d'assurances n'en tiendra pas compte.

La présidente: Ce n'est pas ce que je comprends. À mes yeux, votre explication va dans le sens contraire de ce que fait la modification.

Le sénateur Beaudoin: Nous pouvons y revenir plus tard.

Le sénateur Joyal: La modification a pour effet de supprimer ou d'effacer le paragraphe (4). Elle n'empêche pas une compagnie d'assurances de traiter une demande d'indemnité. La disposition l'empêche essentiellement d'utiliser le dossier.

Le sénateur Fraser: La disposition porte que l'agent de la paix ne peut rien dire à la compagnie d'assurances.

Le sénateur Beaudoin: Selon le paragraphe existant, un agent de la paix peut communiquer des renseignements à une compagnie d'assurances aux fins de l'investigation d'une réclamation. Nous voulons éliminer cette possibilité.

Le sénateur Fraser: Je sais que vous voulez l'effacer, sénateur. Toutefois, une telle suppression occasionnerait un changement beaucoup plus global que ce à quoi je m'attendais. Vous m'avez tous entendue tempêter contre la divulgation du nom de jeunes contrevenants aux compagnies d'assurances, et contre le fait que ces noms et les dossiers qui s'y rattachent disparaissent dans les dossiers des compagnies. On ne m'a jamais expliqué clairement en quoi cette pratique est utile, même si on m'a dit que cette pratique est actuellement en vigueur. Je crois qu'on m'a dit ça. Tout ça est très étrange.

Cependant, je me dois de convenir qu'une compagnie d'assurances devrait avoir la possibilité, après le vol d'une voiture, par exemple, de communiquer avec la police et demander: «Est-ce que cette automobile a été déclarée volée? L'avez-vous retrouvée?» Une telle démarche serait interdite par votre modification.

La présidente: Cela peut signifier que ma compagnie d'assurances ne serait pas en mesure d'obtenir de rapport d'accident si un jeune de 17 ans entre en collision avec mon véhicule à un feu de circulation.

Le sénateur Di Nino: Cela peut être plus grave encore. Cette jeune personne peut avoir incendié une église, par exemple, et causé la mort d'une personne. Je ne peux appuyer cette modification.

Je suis d'accord avec le sénateur Beaudoin. Cela dit qu'un agent de la paix peut divulguer de l'information sur une infraction commise ou présumée avoir été commise par la jeune personne visée par le dossier.

C'est directement lié au crime commis par cette jeune personne, si j'ai bien compris. On ne dit pas de divulguer toute l'information. On dit seulement que, si la police arrête une jeune

young person for car theft, rear ending another car, burning down a church, or committing any crime that would involve the insurance company in some way, we have to allow them to obtain the information related to that offence.

Senator Fraser: Withdraw it. If you were to rework it, you could bring it in on third reading.

Senator Beaudoin: It is not my amendment.

Senator Fraser: I had a feeling it might not be. You would have done it better.

Senator Beaudoin: I have no objection to withdrawing the amendment.

Senator Andreychuk: I move:

That Bill C-7 be amended in clause 125,

(a), on page 129, by replacing line 32 with the following:

“(7) A youth justice court judge shall disclose to a representative of any school board or school or any other educational or training institution any information contained in a record kept under section 114 if the disclosure is necessary

(a) to ensure compliance by the young person with an authorization under section 91 or an order of the youth justice court;

(b) to ensure the safety of staff, students or other persons; or

(c) to facilitate the rehabilitation of the young person”; and

(c) on pages 129 and 130, by renumbering subclauses 125(7) and (8) as subclauses (8) and (9) and all cross-references thereto accordingly.

My point is this: The existing clause, concerning a provincial youth director, a youth worker, an Attorney General, a peace officer or any other person engaged in the provision of services to young persons, including the schools and training institutions, is broad and permissive. I think it is worthy to stand as is. However, I heard a compelling case from teachers. As you recall, Priscilla de Villiers said that many of the victims are young people, and when the offender is a young person, they can be put back in the same class. There is safety for teachers and other students to worry about, and this is also a legitimate concern in the rehabilitation of young offenders.

It seemed to me that their initial request to change the word “may” to “shall” was too all-encompassing and caught up all these other records, because you have to go back to 114, 115 and 116. It would perhaps even invite a challenge by the Privacy Commissioner, et cetera. Those records are too extensive to give to the school, and while it might perhaps be helpful, it is not absolutely

personne pour avoir volé une automobile, pour être entrée en collision avec l'arrière d'un autre véhicule, pour avoir incendié une église, ou pour avoir commis tout crime qui concernerait de quelque façon que ce soit une compagnie d'assurances, il faut permettre à cette dernière d'obtenir l'information relative à l'infraction.

Le sénateur Fraser: Retirez-la. Si vous la remaniez, vous pourriez la présenter de nouveau au moment de la troisième lecture.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas ma modification.

Le sénateur Fraser: J'avais l'impression qu'elle n'était pas de vous. Vous auriez fait mieux.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai pas d'objection à ce que la modification soit retirée.

Le sénateur Andreychuk: Je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 125:

a) à la page 129, par adjonction, après la ligne 36, de ce qui suit:

«(7) Le juge du tribunal pour adolescents doit communiquer les renseignements contenus dans un dossier tenu en application de l'article 114 au représentant d'un conseil scolaire, d'une école ou de tout autre établissement d'enseignement ou de formation, en vue, selon le cas:

a) de faire en sorte que l'adolescent se conforme à toute autorisation visée à l'article 91 ou à toute décision rendue par le tribunal pour adolescents;

b) d'assurer la sécurité du personnel, des étudiants ou d'autres personnes;

c) de favoriser la réadaptation de l'adolescent.»;

c) aux pages 129 et 130, par le changement de la désignation numérique des paragraphes 125(7) et (8) à celle des paragraphes 125(8) et (9) et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

Mon argument est le suivant: la disposition actuelle concernant un directeur provincial ou un délégué à la jeunesse, un procureur général, un agent de la paix ou toute autre personne qui fournit des services aux jeunes, y compris les écoles et les établissements de formation, est étendue et permissive. Je crois qu'elle est valable sous sa forme actuelle. Toutefois, les enseignants nous ont soumis des arguments convaincants. Vous vous rappellerez la déclaration de Priscilla de Villiers selon laquelle de nombreuses victimes sont des jeunes, et lorsque le contrevenant est une jeune personne, elle est susceptible de se retrouver dans la même salle de classe. Il faut se préoccuper de la sécurité des enseignants et des autres étudiants, et c'est aussi une préoccupation légitime en ce qui concerne la réadaptation des jeunes contrevenants.

J'ai l'impression que leur demande initiale de remplacer le mot «peut» par «doit» était trop englobante et visait tous ces autres dossiers, car il faut revenir aux articles 114, 115 et 116. Elle pourrait même inciter le Commissaire à la protection de la vie privée, entre autres, à contester l'article. Il serait trop coûteux de divulguer ces dossiers à l'école et, bien que ce serait utile, ce n'est

necessary. It seems to me that discretion for the youth court judge in giving a disposition, and with the precautions of (a), (b) and (c), is worthy of consideration. I think teachers have been an undervalued resource for young offenders, and judges and youth workers would say that we have to bring the teachers, especially, into the youth system, so they can be a positive rather than a competing resource for the child.

Therefore, it is important that we send a signal that we do believe teachers are a good resource for young people, and this amendment does not, in any sense, provide what they asked for, but simply restricts it to what I think is a real need-to-know basis.

Senator Grafstein: Is that not what subclause (6) says?

Senator Andreychuk: No, it is permissive. This is mandatory.

Senator Fraser: Senator Andreychuk will not be surprised to hear me say I will not vote for this. We have already had intense discussions on this matter. Technically, it seems to me you are not replacing line 32, you are replacing subclause (6).

Senator Andreychuk: Yes, okay.

Senator Grafstein: The two are in conflict with one another.

Senator Fraser: Then line 32 would pick up with subclause (7).

Senator Andreychuk: It is meant to maintain (6), put in a new (7) and move the others.

The Chairman: I am confused now.

Senator Fraser: It should be inserted before line 32, or following line 31.

Senator Di Nino: It will follow, when you read the second part, that you renumber 125(7) and so forth.

Senator Fraser: If we replace line 32, then we have to put it back in again, because she is keeping the original subclause (7).

Senator Andreychuk: I know what I wanted to do and I asked the drafters. I was told it should be drafted in this way.

Senator Grafstein: It is technically complicated because of (6), (5) and (7). Again, unless we are really clear about this, perhaps we should suggest to the senator that she withdraw it. Once she has it all clarified, we can move an amendment on third reading.

Senator Andreychuk: I would prefer to do it here and now. I ask for your support.

The Chairman: Then perhaps, Senator Andreychuk, you had better explain exactly, because on page 129, by replacing line 32, which is: (7), a person to whom information is...

pas absolument nécessaire. Je crois qu'il est indiqué d'envisager l'attribution au juge du tribunal pour adolescents d'un pouvoir discrétionnaire de rendre une décision, compte tenu des précautions énoncées en a), b) et c). Je crois que les enseignants sont une ressource sous-estimée pour les jeunes contrevenants, et les juges et les délégués à la jeunesse diraient que nous devons faire entrer les enseignants, en particulier, dans le système de justice pour les jeunes, afin qu'ils deviennent une ressource non pas concurrente, mais bien positive pour l'enfant.

Par conséquent, il est important pour nous de faire savoir que nous croyons que les enseignants sont une bonne ressource pour les jeunes; cette modification ne fournit d'aucune façon ce qu'ils ont demandé, mais elle limite tout simplement la divulgation à ce que je crois être le besoin réel de savoir.

Le sénateur Grafstein: N'est-ce pas ce que prévoit le paragraphe (6)?

Le sénateur Andreychuk: Non, il est permissif. Je parle d'une disposition obligatoire.

Le sénateur Fraser: Le sénateur Andreychuk ne sera pas étonnée d'apprendre que je ne voterai pas pour cette modification. Nous avons déjà tenu de chauds débats sur cette question. Techniquement, j'ai l'impression qu'au lieu de remplacer la ligne 36, vous remplacez le paragraphe (6)

Le sénateur Andreychuk: Oui, d'accord.

Le sénateur Grafstein: Les deux dispositions sont en conflit.

Le sénateur Fraser: Alors, la ligne 36 reprendrait avec le paragraphe (7).

Le sénateur Andreychuk: La modification cherche à maintenir le paragraphe (6), à créer un nouveau paragraphe (7) et à déplacer les autres.

La présidente: Je suis confuse.

Le sénateur Fraser: Il faudrait l'intégrer avant la ligne 36, ou après la ligne 35.

Le sénateur Di Nino: Par conséquent, dans la deuxième partie, il faudra renuméroter à partir de 125(7).

Le sénateur Fraser: Si nous remplaçons la ligne 36, il faudra la rétablir, car le sénateur conserve le paragraphe (7) original.

Le sénateur Andreychuk: Je sais ce que je voulais faire, et j'ai consulté les rédacteurs. On m'a dit que l'article devait être rédigé de cette façon.

Le sénateur Grafstein: C'est une manoeuvre technique compliquée, en raison des paragraphes (6), (5) et (7). Encore une fois, à moins que nous comprenions tout cela très clairement, nous devrions peut-être suggérer au sénateur de retirer sa proposition. Lorsqu'elle aura tout clarifié, nous pourrions proposer une modification à l'occasion de la troisième lecture.

Le sénateur Andreychuk: Je préfère qu'on le fasse ici et maintenant. Je demande votre appui.

La présidente: Alors, sénateur Andreychuk, vous devriez peut-être nous fournir des explications précises, parce que si, à la page 129, on remplace la ligne 36, qui se lit comme suit: (7) toute personne à qui sont communiqués des renseignements...

Senator Fraser: You do not want to take that out.

Senator Di Nino: It can be fixed by renumbering. That is what it is intended to do. Whether the drafting is correct or not, you are putting this new one in between (6) and (7).

The Chairman: May I suggest, then, Senator Andreychuk, you reword it by saying, "by inserting after line 31"?

Senator Andreychuk: All right.

Senator Di Nino: And consequential amendments thereto.

Senator Andreychuk: To be clear, it is to keep (6), put in a new (7), and move the others down and renumber them.

The Chairman: Is there any debate?

Senator Pearson: While I am sympathetic to many of the things that Senator Andreychuk has put forward today, I disagree with this particular one quite strongly, especially after talking with some young offenders. It is not that it is not permitted or possible to disclose information that might help to ensure compliance and so on. The current experience in Ontario is such that a young boy was charged for something he wrote, which is an example of school boards' reluctance to deal with these issues. When they do get information, they often ensure the kid does not attend school at all. I do not feel comfortable with making it mandatory. I do not have the confidence that Senator Andreychuk has. I have a lot of respect for teachers, but they are like the rest of us, some are great and some not so great.

Senator Andreychuk: I am glad you made that last comment, because it seems to me that thousands of teachers across this country are probably the best resource, and in some cases, better than parents.

Senator Di Nino: In some cases, they are the only resource.

Senator Andreychuk: It does them a disservice to point out that there are some negative teachers. There are negative people in every profession. We must build in a competence for those doing their job well.

The other factor that persuaded me was that more than 50 per cent of young people who come before the court are in custody. The ability exists, as of right, to disclose to the teachers whatever they wish about those children in custody. I mind that very much. This is a way of equalizing all children, and not putting those who are disadvantaged because of parental difficulties into a different category.

I feel strongly that we should, as a community that supports teachers, at least go as far as this amendment. This is not giving them what they asked for; it is only a small part. There is control

Le sénateur Fraser: Vous ne voulez pas retirer cette disposition.

Le sénateur Di Nino: On peut résoudre le problème en renumérotant. C'est ce qui est prévu. Que la formulation soit bonne ou pas, vous placez cette nouvelle disposition entre les paragraphes (6) et (7).

La présidente: Puis-je suggérer, alors, sénateur Andreychuk, que vous reformuliez votre proposition en disant: «En intégrant après la ligne 35»?

Le sénateur Andreychuk: D'accord.

Le sénateur Di Nino: Et en modifiant toute la numérotation par la suite.

Le sénateur Andreychuk: La proposition consiste donc à conserver le paragraphe (6), à créer un nouveau paragraphe (7) et à renuméroter les paragraphes subséquents.

La présidente: Est-ce que tout le monde est d'accord?

Le sénateur Pearson: Même si je suis solidaire avec le sénateur Andreychuk concernant de nombreux aspects qu'elle a soulevés aujourd'hui, je ne suis pas d'accord avec celui-ci, surtout après avoir parlé avec certains jeunes contrevenants. Ce n'est pas la permission ou la possibilité de divulguer l'information qui favorisera l'exécution de la loi. En Ontario, la situation actuelle fait en sorte qu'un jeune garçon a été accusé en raison de quelque chose qu'il a écrit, ce qui témoigne de la réticence des commissions scolaires à confronter ces problèmes. Bien souvent, lorsqu'elles obtiennent l'information, elles veillent à ce que l'enfant ne se présente pas du tout à l'école. Je ne me sens pas à l'aise avec l'idée de rendre la divulgation obligatoire. Je n'ai pas la même confiance que le sénateur Andreychuk. J'ai beaucoup de respect pour les enseignants, mais, comme c'est le cas partout ailleurs, certains sont fantastiques, et d'autres ne le sont pas.

Le sénateur Andreychuk: Je suis heureuse que vous ayez formulé ce dernier commentaire, car j'ai l'impression que des milliers d'enseignants de partout au pays sont probablement la meilleure ressource, voire même, dans certains cas, meilleures que les parents.

Le sénateur Di Nino: Dans certains cas, ils constituent la seule ressource.

Le sénateur Andreychuk: Il n'est pas productif de signaler qu'il y a des enseignants négatifs. Il y a des gens négatifs dans toutes les professions. Nous devons miser sur la compétence des gens qui font bien leur travail.

L'autre facteur qui m'a convaincue, c'est que plus de 50 p. 100 des jeunes qui comparaissent devant le tribunal sont sous garde. La capacité existe, de plein droit, de divulguer aux enseignants ce qu'ils veulent savoir au sujet des enfants sous garde. Je tiens beaucoup à cet aspect. C'est un moyen de mettre tous les enfants sur un pied d'égalité, et de ne pas placer dans une catégorie différente les enfants désavantagés en raison de difficultés parentales.

Je crois fermement que nous devrions, à titre de collectivité, appuyer ces enseignants, au moins offrir ce que propose cette modification. La modification ne leur donne pas ce qu'ils ont

over access to the judicial knowledge, and it does not give them all the other records they asked for. This is a clear signal that we should be supporting teachers. We underpay and undervalue them, but they are, in many cases, the most important resource.

I feel very strongly about supporting the teachers. If I do not get the support here, I will try again on third reading.

Senator Fraser: I have a point of clarification. I would observe that, as with the rest of us, teachers include in their ranks a number of sadists, or other perhaps slightly less objectionable, but nonetheless offensive persons. The main difference between them and the rest of us is that we already give them huge authority over our children. I side strongly with Senator Pearson on this. I would want to keep the discretion on whether a given teacher, or even a given school, should or should not be given information that could ruin a child's life.

Senator Di Nino: I support the amendment because I think it could save a child's life. It was not written for frivolous reasons. The issues are spelled out clearly and strongly. I do not know how anybody could be against this kind of initiative or suggested change.

We are talking about providing the schools with the ability to help rehabilitate the kid, as well as ensuring that other kids are not being harmed. I agree with my colleague that the teachers are, too often, the only resource available. I think this is a good amendment.

Senator Cools: In the case of young offenders who, for example, must comply with certain probationary conditions, how can the teachers help them if they cannot be told about those conditions? What is the intention of this amendment?

Senator Andreychuk: It is mandatory.

Senator Cools: This is not mandatory.

Senator Andreychuk: It says, "shall disclose."

Senator Di Nino: Under strict conditions.

The Chairman: It is discretionary under subclause (6).

Senator Cools: I am not sure if the entire amendment is flawed, or whether there is a mistake in one or two words. As I understand it, it says that the judge shall disclose under certain conditions. The first is that the disclosure must be necessary. Then there is another set of conditions on necessity, (a), (b) and (c). You can say that it is mandatory, but it is highly qualified; is that your intention?

demandé, ce n'en est qu'une petite partie. On exerce un contrôle sur les connaissances judiciaires, et ce contrôle ne leur permet pas d'obtenir tous les dossiers qu'ils demandent. C'est un signal clair que nous devrions soutenir les enseignants. Ils sont sous-payés et sous-évalués, mais ils sont, dans de nombreux cas, notre plus importante ressource.

J'accorde beaucoup d'importance au soutien des enseignants. Si je n'obtiens pas l'appui du comité aujourd'hui, je soulèverai la question de nouveau à l'occasion de la troisième lecture.

Le sénateur Fraser: J'aimerais apporter une clarification. J'aimerais signaler que les enseignants, comme tous les autres groupes, comptent dans leurs rangs un certain nombre de personnes sadiques ou d'autres personnes peut-être moins répréhensibles, mais néanmoins dangereux. Le principal élément qui les distingue de nous, c'est que nous leur attribuons déjà un pouvoir énorme sur nos enfants. Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Pearson sur la question. Je voudrais que l'on conserve le pouvoir discrétionnaire de divulguer ou non à un enseignant donné, voire même à une école donnée, de l'information qui pourrait ruiner la vie d'un enfant.

Le sénateur Di Nino: J'appuie la proposition parce que je crois qu'elle pourrait sauver la vie d'un enfant. Elle n'est pas fondée sur des motifs frivoles. Les enjeux sont énoncés clairement et fermement. Je ne comprends pas comment on peut s'opposer à ce genre d'initiatives ou de modifications suggérées.

Nous parlons de fournir aux écoles la capacité de contribuer à la réadaptation de l'enfant et de veiller à ce que d'autres enfants ne souffrent pas. Je suis d'accord avec l'affirmation de ma collègue selon laquelle les enseignants sont, trop souvent, la seule ressource disponible. Je crois que c'est une bonne proposition.

Le sénateur Cools: Dans le cas d'un jeune contrevenant dont, par exemple, la probation s'assortit de certaines conditions, comment un enseignant peut-il l'aider si on ne peut l'informer des conditions de probation? Quelle est l'intention de cette modification?

Le sénateur Andreychuk: Elle est obligatoire.

Le sénateur Cools: Elle n'est pas obligatoire.

Le sénateur Andreychuk: Elle dit: «doit communiquer».

Le sénateur Di Nino: Sous réserve de conditions strictes.

La présidente: La disposition est discrétionnaire, en vertu du paragraphe 6.

Le sénateur Cools: Je ne suis pas certaine si l'ensemble de la modification proposée est imparfaite, ou s'il s'agit de remplacer un ou deux mots. Si j'ai bien compris, la formulation suggérée prévoit que le juge doit divulguer l'information, sous réserve de certaines conditions. La première condition, c'est que la divulgation soit nécessaire. Ensuite, les alinéas a), b) et c) énoncent un autre ensemble de conditions sur la nécessité. Vous pouvez dire qu'elle est obligatoire, mais elle est très conditionnelle. Est-ce votre intention?

Senator Andreychuk: Yes. I do not want the disclosure to take place unless it is necessary, and (a) tells you to ensure compliance. Then you go to (b) or (c). The judge goes through those hoops before releasing the information to the school. That is my point.

Subclause (6) is permissive for a host of information items, from 114 to 116. I thought that was excessive. If you read 114, it explains what will be disclosed. That is all. This is a step in the right direction. Much of the other information that might be helpful to a school should also have a counterweight. Some of those records are opinion-laden and could be prejudicial to a youth. This is the finite stuff that comes out of a court.

Senator Cools: I am prepared to support it.

Senator Grafstein: I cannot believe that a judge, if confronted with a fair and equitable application, would not exercise the discretion appropriately. However, there may be other reasons for a judge to so order: the particular applicant or the circumstances in the school may be relevant. There may be a raft of reasons that may not be caught by (a), (b) or (c).

The youth justice system is premised upon using skilled and experienced youth court justices, specialists who, on the whole, are sound, and giving them discretion.

At the end of the day, this is not discretion. I can see contentious applications before the courts, where there is a contest between what the judge and the school board thinks, particularly when there is a heightened atmosphere of danger because of the offence. We have seen schools blown up.

I understand the motivation for this amendment, but it distorts the essence of the bill, which is to put decisions in the hands of responsible people, with proper checks and balances.

I must agree with Senator Pearson and others on this. Either you trust the youth justice system or you put undue power into the hands of people you cannot necessarily contain.

I can see lots of applications involving huge contests. This could clog up the courts in very emotional circumstances. If the senator would change the word "shall" to "may," I would have no problem. However, I cannot go along with "shall."

The Chairman: If there is no further discussion on the amendment, I will ask the clerk to call the roll.

Senator Andreychuk: Agreed.

The Chairman: No.

Senator Beaudoin: Agreed.

Senator Buchanan: Yes.

Senator Cools: Yes.

Senator Di Nino: Yes.

Le sénateur Andreychuk: Oui. Je veux que la divulgation n'ait lieu que lorsqu'elle est nécessaire, et l'alinéa a) vous dit d'en assurer l'exécution. Ensuite, vous passez aux alinéas b) ou c). Le juge franchit toutes ces étapes avant de divulguer l'information à l'école. C'est ce que je disais.

Le paragraphe (6) est facultatif en ce qui concerne une foule d'éléments d'information, visés par les articles 114 à 116. Je croyais que cela était excessif. L'article 114 explique ce qui sera divulgué. C'est tout. C'est un pas dans la bonne direction. Une part importante des autres renseignements qui pourraient être utiles à une école devraient aussi avoir un contrepoids. Certains de ces dossiers sont très subjectifs et pourraient porter préjudice à une jeune personne. C'est le minimum d'information qui ressort d'un tribunal.

Le sénateur Cools: Je suis disposée à appuyer la proposition.

Le sénateur Grafstein: Je ne crois pas qu'un juge confronté à une demande juste et équitable n'exercerait pas son pouvoir discrétionnaire de façon appropriée. Cependant, d'autres raisons peuvent inciter un juge à émettre une telle ordonnance; il est possible que le demandeur de renseignements ou le contexte scolaire soit pertinent. Il existe une foule de motifs susceptibles d'échapper aux alinéas a), b) ou c).

Le système de justice pour les jeunes est fondé sur le recours à des juges expérimentés et compétents, des spécialistes qui, dans l'ensemble, ont un bon jugement, et sur l'attribution à ces juges d'un pouvoir discrétionnaire.

Au bout du compte, ce n'est pas un pouvoir discrétionnaire. Je peux imaginer des demandes douteuses devant les tribunaux, où le juge n'est pas d'accord avec la commission scolaire, en particulier lorsque l'infraction crée une ambiance de danger accru. Nous avons vu des écoles exploser.

Je comprends le motif de cette proposition, mais elle déforme l'essence même du projet de loi, c'est-à-dire d'attribuer le pouvoir décisionnel à des personnes responsables et d'établir des freins et des contrepoids convenables.

Je n'ai d'autre choix que d'appuyer le sénateur Pearson et les autres sur cette question. Soit on fait confiance au système de justice pour les jeunes, soit on attribue un pouvoir exagéré à des personnes qu'on ne peut nécessairement maîtriser.

Je prévois beaucoup de demandes qui feraient l'objet d'une contestation énorme. Les tribunaux s'embourberaient dans des situations très émotives. Si le sénateur remplace le mot «doit» par «peut», je n'ai aucune objection mais je ne peux accepter le mot «doit».

La présidente: S'il n'y a pas d'autres commentaires sur la proposition, j'inviterais la greffière à procéder à l'appel nominal.

Le sénateur Andreychuk: D'accord.

La présidente: Non.

Le sénateur Beaudoin: D'accord.

Le sénateur Buchanan: Oui.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Di Nino: Oui.

Senator Fraser: No.

Senator Grafstein: No.

Senator Joyal: Abstain.

Senator Moore: No.

Senator Pearson: No.

Senator Rivest: Yes.

The Chairman: Carried. Shall clause 125, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: Carried on division. Shall clauses 126 to 145 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 146 carry?

Senator Beaudoin: Honourable senators, I move:

That Bill C-7 be amended in clause 146,

(a) on page 145, by deleting lines 37 to 46; and

(b) on page 146, by renumbering subclauses 146 (7) to (9) as subclauses (6) to (8) and any cross-references thereto accordingly.

The Canadian bar has proposed this amendment. They suggested that we automatically exclude the statements and the evidence coming from the young offender if there is a technical irregularity. It is a question of evidence. It is a question of rights and of procedure.

I agree with the Canadian bar. There is no valid reason for keeping subclause (6). If there is a technical irregularity in the statement referred to in 2(b) to (d), the youth justice court should not admit it into evidence. It is special protection, again, for the young offender, but the Charter is always interpreted in a liberal way. Court procedure is fundamental to our system. If there is such an irregularity, I do not see why we should give latitude to a youth justice court. I think it would be better, as the Canadian bar has suggested, to automatically exclude the evidence or the statements.

If they were not obtained according to due process of law, I do not see why we should keep them.

Senator Grafstein: Again, when I look at this clause, I have two views. We are trying, as much as possible, to move toward a non-criminal, non-legalistic process model — a non-paradigm. I thought the protections here were adequate. I heard the Canadian Bar Association, and I understand why they raised it, but let's look at the clause you are seeking to delete.

(6) When there has been a technical irregularity ... the youth justice court may admit into evidence a statement referred to in subsection (2), if satisfied that the admission of

Le sénateur Fraser: Non.

Le sénateur Grafstein: Non.

Le sénateur Joyal: Je m'abstiens

Le sénateur Moore: Non.

Le sénateur Pearson: Non.

Le sénateur Rivest: Oui.

La présidente: Adopté. Est-ce que l'article 125 ainsi modifié est adopté?

Des voix: Oui.

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Adopté avec dissidence. Est-ce que les articles 126 à 145 sont adoptés?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. Est-ce que l'article 146 est adopté?

Le sénateur Beaudoin: Honorables sénateurs, je propose:

Que le projet de loi C-7 soit modifié, à l'article 146:

a) à la page 145, par suppression des lignes 32 à 42;

b) à la page 146, par le changement de la désignation numérique des paragraphes 146(7) à (9) à celle des paragraphes 146(6) à (8) et par le changement de tous les renvois qui en découlent.

Le Barreau canadien a proposé cette modification. Il a suggéré que soient automatiquement exclues les déclarations et les preuves provenant du jeune contrevenant s'il y a irrégularité technique. C'est une question de preuve. C'est une question de droits et de procédure.

Je suis d'accord avec le Barreau canadien. Il n'y a pas de raison valide de conserver le paragraphe (6). Le juge du tribunal pour adolescents ne devrait pas admettre en preuve la déclaration visée aux alinéas 2b) à d) si elle est entachée d'irrégularités techniques. Il s'agit, encore, d'une protection spéciale pour le jeune contrevenant, mais la Charte fait toujours l'objet d'une interprétation large. Dans notre système judiciaire, la procédure est fondamentale. S'il y a une telle irrégularité, je ne vois pas pourquoi nous devrions accorder cette latitude à un juge du tribunal pour adolescents. Je crois qu'il serait préférable, comme l'a suggéré le Barreau canadien, d'exclure automatiquement la preuve ou les déclarations.

Je ne vois pas pourquoi nous devrions conserver des éléments de preuve qui n'ont pas été obtenus par les voies de droit régulières.

Le sénateur Grafstein: Encore une fois, lorsque j'envisage cet article, j'ai deux points de vue. Nous tentons, le plus possible, de tendre vers un modèle non judiciaire, non juridique — un non-paradigme. Je croyais que les protections prévues ici étaient adéquates. J'ai entendu l'Association du Barreau canadien, et je comprends pourquoi on a soulevé cette question, mais envisageons l'article que vous cherchez à supprimer:

(6) Le juge du tribunal pour adolescents peut admettre en preuve une déclaration faite pour l'adolescent poursuivi — même dans le cas où l'observation des conditions visées aux

the statement would not bring into disrepute the principle that young persons are entitled to enhanced procedural protection to ensure that they are treated fairly and their rights are protected.

In effect, they are getting more than Charter rights here. They are almost getting United Nations charter rights, under which children receive enhanced protection. There is adequate protection here on technicalities. We have heard contravening evidence from the police, who said that sometimes they get technically improper but very substantive and appropriate evidence in terms of mediation and dealing with extra-judicial remedies.

The courts must already meet a high standard in admitting evidence that is technically irregular. For example, as you know, a confession can be admitted, even with technical irregularities. It goes to the question of truth. Our system is different from the Americans' in that respect. The test, as it stands, is good and sound and gives maximum flexibility to the court to get to the heart of the problem, to address not just the offence, but also its nature. I am not uncomfortable with this.

Senator Beaudoin: The bar was uncomfortable, as was the Conseil Canadien des organismes provinciaux and many others who appeared before us. They all went in that direction.

The Supreme Court has ruled that irregular evidence may be accepted in some circumstances. However, in the case of young offenders, if there is any possibility that the evidence or the collected statements could be rejected as irregular, the benefit must certainly go to the young offenders. They need more protection than adults. I would agree with you.

Senator Grafstein: There is a higher test here. Look at the bottom of the paragraph.

— if satisfied that the admission of the statement would not bring into disrepute the principle that young persons are entitled to enhanced procedural protection...

That is a higher test, a higher protection than for adults, to ensure that they are treated fairly and their rights protected.

The police gave the example of a youth who is apprehended and admits everything before any rights are read. In order to use that, the courts must be satisfied that admitting the confession, notwithstanding that it is, at that point, technically irregular, meets a higher standard of protecting the child.

Senator Beaudoin: I do not see why we should change it, although I understand the position taken by the Canadian bar.

alinéas (2) b) à d) est entachée d'irrégularités techniques —, s'il est convaincu que cela n'aura pas pour effet de déconsidérer le principe selon lequel les adolescents ont droit à la prise de mesures procédurales supplémentaires pour leur assurer un traitement équitable et la protection de leurs droits.

De fait, ce paragraphe leur accorde plus de droits que la Charte. On leur accorde presque les droits prévus dans la charte des Nations Unies, qui prévoit une protection accrue pour les enfants. On prévoit une protection convenable en ce qui concerne les irrégularités techniques. Nous avons entendu un autre son de cloche des services de police, selon lequel ils obtiennent, au chapitre de la médiation et des mesures de rechange, des preuves qui, bien qu'entachées d'irrégularités techniques, sont très significatives et appropriées.

Les tribunaux sont déjà soumis à des normes rigoureuses en ce qui concerne l'admission de preuves entachées d'irrégularités techniques. Par exemple, comme vous le savez, une confession peut être admise en preuve, même lorsqu'il y a des irrégularités techniques. Cela renvoie à la question de la vérité. Notre système est différent du système américain à cet égard. Le critère, sous sa forme actuelle, est bon et sensé, et il fournit au tribunal toute la souplesse dont il a besoin pour aller au coeur du problème, pour se pencher non seulement sur l'infraction, mais aussi sur sa nature. Je suis à l'aise avec cette notion.

Le sénateur Beaudoin: Le barreau n'était pas à l'aise avec cette notion, tout comme le Conseil canadien des organismes provinciaux et de nombreux autres témoins qui ont comparu devant notre comité. Ils se sont tous rangés de notre côté.

La Cour suprême a statué que des preuves irrégulières peuvent être acceptées dans certaines situations. Cependant, dans le cas de jeunes contrevenants, s'il y a possibilité que les preuves ou les déclarations recueillies soient rejetées en raison d'irrégularités techniques, il est certain que le bénéfice du doute doit aller aux jeunes contrevenants. Ils ont besoin d'une plus grande protection que les adultes. Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Grafstein: Mais il y a un critère supérieur. Regardez au bas du paragraphe.

[...] s'il est convaincu que cela n'aura pas pour effet de déconsidérer le principe selon lequel les adolescents ont droit à la prise de mesures procédurales supplémentaires [...]

C'est un critère supérieur, une protection supérieure à celle qu'on prévoit pour les adultes, afin de veiller à ce que les jeunes contrevenants soient traités équitablement et à ce que leurs droits soient protégés.

Les policiers ont soulevé l'exemple d'un jeune qui, au moment de son arrestation, passe aux aveux avant qu'on lui fasse part de ses droits. Pour utiliser cet aveu, le tribunal doit être convaincu que l'admission de la preuve, nonobstant le fait qu'elle soit entachée d'une irrégularité technique, satisfait à un critère supérieur touchant la protection de l'enfant.

Le sénateur Beaudoin: Je ne vois pas pourquoi nous devrions modifier la disposition, même si je comprends la position adoptée par le Barreau canadien.

Senator Pearson: That is not what I heard them say.

Senator Beaudoin: They asked for the suppression of subclause 146(6), but I would be satisfied with (6).

Senator Pearson: I understood that the bar association requested those amendments from the House of Commons committee, and that when they came before us, they said they were satisfied with the amendments.

Senator Beaudoin: The House of Commons is the House of Commons. I am more interested in the Senate.

Senator Pearson: That was my memory. I may be wrong. I will have to see the transcript.

Senator Beaudoin: They were not alone.

Senator Pearson: I have stated my point. Perhaps the transcript will prove me wrong. My memory was that, interestingly, they were happy with the amendments that had been made, because that was their problem before.

Senator Beaudoin: Are you saying that they agreed with 146(6)?

Senator Pearson: That is my memory. I may be wrong.

The Chairman: We are looking for it right now.

Senator Fraser: I agree strongly with Senator Grafstein's very clear and eloquent statement of position. I would add an example of what might end up being considered a technical irregularity under this bill, under paragraphs 2(b) to (d). Paragraph 2(b) states that, before children make a statement, they have to be given an explanation in language appropriate to their age and understanding. I can see a clever lawyer saying, "My client was 13 years and 11 months old, and in your warning, you used language that my international reading scales say is suitable for a 14-year-old." Under your amendment, the statement would be thrown out. With respect, I think that statement ought to be admitted, as long as the enhanced procedural protection rule applies, which it does.

The Chairman: On this point, I will read from the transcript. It may clarify things. Senator Pearson is right. I am quoting:

Further to our representations on the last draft —

That was Bill C-3 before the House of Commons, which we did not see.

— the government did change sections which dealt with the admissibility of statements of young people. We were happy to see the change. We were unhappy with the last version. The change now gives judicial discretion to render inadmissible statements of young people in cases of technical breaches. It is not as inclusive as the present law, and the

Le sénateur Pearson: Ce n'est pas de cette façon que j'avais interprété le témoignage.

Le sénateur Beaudoin: Ils ont demandé qu'on supprime le paragraphe 146(6), mais je me contenterais du paragraphe (6).

Le sénateur Pearson: J'ai cru comprendre que l'Association du Barreau canadien demandait au comité de la Chambre des communes d'apporter ces modifications, et qu'à l'occasion de leur témoignage, les représentants de l'association se disaient satisfaits des modifications.

Le sénateur Beaudoin: La Chambre des communes, c'est la Chambre des communes. Je m'intéresse davantage au Sénat.

Le sénateur Pearson: C'est ce dont je me souviens. J'ai peut-être tort. Je devrai consulter la transcription.

Le sénateur Beaudoin: Ils n'étaient pas seuls.

Le sénateur Pearson: J'ai soulevé mon point. La consultation de la transcription prouvera peut-être que j'ai tort, mais il me semble que l'Association du Barreau était heureuse des modifications apportées, car c'était ce qu'elle reprochait au projet de loi auparavant.

Le sénateur Beaudoin: Dites-vous que l'Association était d'accord avec le paragraphe 146(6)?

Le sénateur Pearson: C'est ce dont je me souviens. J'ai peut-être tort.

La présidente: Nous sommes en train de chercher.

Le sénateur Fraser: Je suis tout à fait d'accord avec la prise de position très claire et éloquentes du sénateur Grafstein. J'aimerais fournir un autre exemple d'éléments susceptibles d'être considérés comme une irrégularité technique aux termes de ce projet de loi, en vertu des alinéas 2b) à d). Selon l'alinéa 2b), avant de recueillir la déclaration d'un enfant, il faut lui fournir des explications claires, en des termes adaptés à son âge et à sa condition. Je peux imaginer un avocat rusé qui avancerait ce qui suit: «Mon client est âgé de 13 ans et 11 mois, et, dans votre avertissement, vous avez utilisé un langage qui, d'après mes échelles de lecture internationale, convient à un jeune de 14 ans.» Si votre modification était adaptée, la déclaration ne serait pas admise en preuve. Avec le respect que je vous dois, je crois que cette déclaration devrait être admise, à condition que la règle relative à la prise de mesures procédurales supplémentaires s'applique, et elle s'applique.

La présidente: Concernant cette question, je lirai un extrait de la transcription qui pourrait clarifier les choses. Le sénateur Pearson a raison. Voici donc ce qu'on y trouve:

Concernant nos commentaires relatifs à la dernière version [...]

Il s'agissait du projet de loi C-3 présenté à la Chambre des communes, que nous n'avons pas vu.

[...] le gouvernement a modifié les dispositions portant sur l'admissibilité des déclarations de jeunes personnes. Nous sommes heureux de constater que ces changements ont été apportés. Nous n'étions pas satisfaits de la version antérieure. La version modifiée accorde désormais au juge le pouvoir discrétionnaire de rendre inadmissibles les déclarations de

present law was fair. We believe that perhaps it is not necessary in the circumstances.

Senator Joyal: That is what I remember.

Senator Beaudoin: Did they say that before the Senate?

The Chairman: They said it before this committee. When they were talking about the "last draft," they meant Bill C-3.

You can withdraw it, reconsider your position and, perhaps, move an amendment at third reading.

Senator Grafstein: If that partial excerpt from the transcript is not accurate and there was other evidence, nothing prevents you from moving an amendment at third reading. I will take a closer look at it. Again, I thought this was a much higher standard than normal. That is why I assumed this might have even been amended since the original draft.

Senator Andreychuk: My recollection is that this is not a higher standard. There was a question about how the police would interpret technical irregularities and present them in court. You are talking about how defence counsel might do that. We have just discussed the teachers. I am trying to get to the highest common denominator, not the lowest, in ensuring that the professionals act appropriately. Quite frankly, I would like to look at this more closely. I remember there was a little more to it than the statement that has been read out. Of course, we still have the right to move an amendment on third reading.

I remember something about tapes being turned off as an example of the abuses. Something was raised about there being 18-minute gaps. I read that two ways. Would it be to the advantage of the police or the accused? I do not know. We should look at it.

Senator Joyal: The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers stated in their brief that they do not support the erosion of the clear waiver protections in the "technical irregularity" provisions in subclauses (5) and (6) of clause 146. They also state that a waiver, especially from a young person, must be clear and unequivocal and not open to technical irregularity, either accidental or on purpose. They stated that undefined technical irregularities are a potential area for abuse.

Senator Fraser: The fact is we do have the requirement for enhanced procedural protection. I am satisfied with that.

Senator Joyal: We had the same recommendation from the John Howard Society. They stated that subclause 145(6), a provision that permits the court to admit otherwise inadmissible evidence, should be removed. They explained why.

jeunes personnes lorsqu'il y a un vice de forme. La disposition n'est pas aussi englobante que la loi actuelle, et la loi actuelle était équitable. Nous croyons que, dans le contexte actuel, elle n'est peut-être pas nécessaire.

Le sénateur Joyal: C'est ce dont je me souvenais.

Le sénateur Beaudoin: Ont-ils dit ça devant le Sénat?

La présidente: Ils l'ont dit devant notre comité. Lorsqu'ils ont parlé de la «dernière version», ils faisaient référence au projet de loi C-3.

Vous pouvez retirer votre proposition, revoir votre position et peut-être proposer une modification à l'occasion de la troisième lecture.

Le sénateur Grafstein: Si ce court extrait de la transcription n'est pas exact et qu'il y a d'autres preuves, rien ne vous empêche de proposer une modification à l'occasion de la troisième lecture. J'examinerai la question plus en détail. Je croyais que cela établissait une norme beaucoup plus élevée que la normale. Voilà pourquoi j'ai supposé que cela a peut-être été modifié depuis la version initiale.

Le sénateur Andreychuk: D'après mon souvenir, cela ne constitue pas une norme supérieure. On était préoccupé par l'interprétation des irrégularités techniques par la police et par leur présentation devant le tribunal. Vous faites référence aux moyens que pourraient prendre les avocats de la défense. Nous venons tout juste de parler des enseignants. Je tente d'atteindre le plus gros dénominateur commun, au lieu du plus petit, afin de veiller à ce que les professionnels agissent de façon appropriée. En toute franchise, j'aimerais examiner cette question plus en profondeur. À mon souvenir, la déclaration était plus nuancée que ce que vous nous avez lu. Bien sûr, nous avons toujours le droit de présenter une proposition à l'occasion de la troisième lecture.

Je me souviens d'avoir entendu dire, à titre d'exemple d'abus, qu'on avait interrompu les enregistrements. On a fait référence à des trous de 18 minutes. J'interprète cela de deux façons. Est-ce que cela avantage la police ou l'accusé? Je ne sais pas. Nous devrions nous pencher sur cette question.

Le sénateur Joyal: Dans son mémoire, le Conseil canadien des avocats de la défense déclare qu'ils n'appuient pas l'érosion de droits de renonciation clairs dans les paragraphes (5) et (6) de l'article 146 relatifs aux «irrégularités techniques». Le conseil affirme aussi qu'une renonciation, surtout lorsqu'elle provient d'une jeune personne, doit être claire et sans équivoque, et ne doit pas prêter le flanc aux irrégularités techniques, qu'elles soient accidentelles ou délibérées. Il signale la possibilité d'abus en ce qui concerne les irrégularités techniques non définies.

Le sénateur Fraser: Au bout du compte, nous avons l'exigence relative aux mesures procédurales supplémentaires. Cela me satisfait.

Le sénateur Joyal: Nous avons eu la même recommandation de la Société John Howard. Ses membres ont déclaré que le paragraphe 145(6) disposition qui permet au tribunal d'admettre des preuves entachées d'irrégularités techniques, devrait être retiré. Les représentants de la société ont expliqué pourquoi.

Senator Beaudoin: I think we should vote on this. I am satisfied.

The Chairman: Are honourable senators ready for the question? Are we in favour of the amendment to clause 146? I am not.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Buchanan: Yes.

Senator Cools: Yes.

Senator Di Nino: Yes.

Senator Fraser: No.

Senator Grafstein: Abstain.

Senator Joyal: Yes.

Senator Moore: No.

Senator Pearson: No.

Senator Rivest: Yes.

The Chairman: The amendment carries. Shall clause 146, as amended, carry?

Some Hon. Senators: On division.

The Chairman: Shall clauses 147 to 157 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 158 carry?

Senator Joyal: The objective of this proposal is to ensure that three years after the coming into force of the act, and at the end of every five years, the Minister of Justice shall undertake a comprehensive review of the operation of this act and cause to be laid before both Houses of Parliament a report thereon, including any recommendation pertaining to the amendments to this act that the minister considers necessary or desirable; and, for the purpose of the report, the minister shall consult the attorney general of every province and persons, groups or class of persons or a body appointed or designated by or under this act or an act of the legislature of a province and a representative of Aboriginal people of Canada.

The amendment would provide that as soon as the report of the Minister of Justice has been laid before both Houses, a comprehensive review of the report and of the provisions and operation of this act shall be undertaken by such committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament as may be designated or established by the Parliament to determine if the objectives of the act are met in various provinces across Canada.

The committee referred to shall, within six months after the completion of the review undertaken, pursuant to that subsection or within such further time as Parliament may authorize, submit a report and a review to Parliament, including a statement, if any, as to any changes the committee recommends. Of course, we will then need to renumber the following clauses.

The reasoning is easy to understand. This is a new system and its implementation will be complex. It calls upon the provinces to play a significant role in achieving the objectives of this bill. It

Le sénateur Beaudoin: Je crois que nous devrions voter sur cette question. Je suis convaincu.

La présidente: Les honorables sénateurs sont-ils prêts à voter? Sommes-nous en faveur de la modification de l'article 146? Je ne le suis pas.

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Buchanan: Oui.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Di Nino: Oui.

Le sénateur Fraser: No.

Le sénateur Grafstein: Je m'abstiens.

Le sénateur Joyal: Oui.

Le sénateur Moore: Non.

Le sénateur Pearson: Non.

Le sénateur Rivest: Oui.

La présidente: La modification est adoptée. Est-ce que l'article 146, ainsi modifié, est adopté?

Des voix: Avec dissidence.

La présidente: Est-ce que les articles 147 à 157 sont adoptés?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté. Est-ce que l'article 158 est adopté?

Le sénateur Joyal: Cette proposition a pour but de veiller à ce que, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, et tous les cinq ans, le ministre de la Justice entreprenne un examen complet de l'exécution de cette loi et fasse préparer un rapport sur la question, à l'intention des deux chambres du Parlement, qui s'assortirait de recommandations relatives à des modifications de la loi que le ministre considère comme nécessaires ou souhaitables; le ministre est tenu de consulter, aux fins du rapport, le procureur général de chaque province, les personnes, les groupes ou catégories de personnes ou les organismes nommés ou désignés sous le régime de la présente loi ou d'une loi provinciale, ainsi que les représentants des peuples autochtones du Canada.

La modification prévoirait que dès le dépôt du rapport du ministre de la Justice devant les deux chambres du Parlement, l'examen complet du rapport et des dispositions et de l'application de la présente loi serait entrepris par les comités du Sénat et de la Chambre des communes, ou par un comité mixte que le Parlement désignerait ou constituerait pour déterminer si les objectifs de la présente loi sont réalisés dans les diverses provinces du Canada.

Dans les six mois suivant la fin de l'examen visé par ce paragraphe ou dans le délai supérieur que le Parlement autorise, le comité présentera à celui-ci un rapport de l'examen assorti, s'il y a lieu, des modifications qu'il recommande d'apporter. Bien sûr, il faudra renuméroter les dispositions subséquentes.

Le raisonnement est facile à comprendre. Il s'agit d'un nouveau système, et sa mise en oeuvre sera complexe. On prévoit que les provinces joueront un rôle important au chapitre de la réalisation

involves additional sums of money that we all expect and hope will be forthcoming and directed to where it is needed in the system. This is not just an overhaul of the system, but in fact a restarting on a new basis. I feel that in all fairness, Parliament should have an opportunity to review how successfully the objectives have been met, what the problems are, what amendments should be brought forward, and ensure that in due time, a report is made. Then we can satisfy ourselves that the objectives that have been explained and accepted by a large number of us on the basis of this bill have been met. That is the purpose of this amendment.

The Chairman: Any discussion?

Senator Fraser: I have two difficulties with this proposal. The first, I think, is purely a matter of drafting. In your proposed 159(1), Senator Joyal, you say that the review should be undertaken by a committee of the Senate, of the House, or of both Houses. You leave open the possibility that the Senate could be excluded from this review. If you want the Senate to be part of it, it has to be a committee of the Senate and a committee of the House of Commons, or a committee of both Houses. I can see people laughing because they heard me on the consideration of another bill very recently. Trust me, I am right on this one. I will, however, proceed to my substantive difficulty with this.

I have heard commentary on this matter by expert people, including Senator Andreychuk. One of the things I have learned in our long study is that it takes years to find out how a youth justice bill is working, how it should be changed, how the courts are interpreting it, and then to win agreement on changes. I think after tonight, we may find that the Young Offenders Act will be with us for another 10 years. As much as I am a fan of parliamentary reviews, I do not think that in this particular case, regular reviews would do anything except confuse the issues even further.

Senator Rivest: In what sense?

Senator Fraser: We would be starting the review after three years. In fact, the system would still be out there being tested before the courts in every single province. We hope that various provinces are still working to get their new institutions set up. In a process that takes as long to get going properly as a youth justice system, I am not persuaded that a three-year review is realistic. Rolling five-year reviews after that will run into the same kind of problem.

The Chairman: Before we go to the next two speakers, I want to clarify what you said, Senator Fraser. You suggested, and I believe Senator Joyal agreed with you, that in 159(1), a committee of the Senate should undertake to review the operation of this act.

Senator Fraser: Such committees of the Senate and of the House of Commons, or such committee of both Houses of Parliament as may be designated.

des objectifs de ce projet de loi. Le projet de loi suppose l'octroi de sommes d'argent supplémentaires qui, nous l'espérons, arriveront bientôt et seront affectées aux aspects du système où le besoin est le plus criant. Il s'agit non pas d'un remaniement du système, mais bien de la création d'une nouvelle base. Je crois qu'il serait tout à fait équitable d'offrir au Parlement la possibilité d'évaluer la réalisation des objectifs, de cerner les problèmes, de déterminer quelles modifications s'imposent, et de présenter un rapport en temps opportun. Ensuite, nous pourrions déterminer si les objectifs du projet de loi, qui nous ont été expliqués et que la majorité d'entre nous avons acceptés, ont été réalisés. C'est le but de la présente proposition.

La présidente: Des commentaires?

Le sénateur Fraser: J'ai deux choses à reprocher à cette proposition. La première, selon moi, ne tient qu'à la formulation. Dans votre paragraphe 159(1) proposé, sénateur Joyal, vous dites que l'examen devrait être entrepris par un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou des deux chambres, de sorte qu'il existe une possibilité que le Sénat soit exclu de cet examen. Si vous voulez que le Sénat en fasse partie, il faut dire «un comité du Sénat et un comité de la Chambre des communes, ou un comité mixte». Je vois certaines personnes rire, car elles m'ont entendu commenter un autre projet de loi très récemment. Faites-moi confiance, cette fois-ci, j'ai raison. Je passe donc à mon deuxième point, lié au fond.

J'ai entendu des experts commenter cette question, y compris le sénateur Andreychuk. L'une des choses que j'ai apprises au cours de notre longue étude, c'est qu'on met des années pour découvrir à quel point un projet de loi relatif au système de justice pour les jeunes fonctionne, comment il faudrait le modifier, comment les tribunaux l'interprètent et, enfin, pour établir un consensus sur les modifications. Je crois qu'après ce soir, nous constaterons peut-être que la Loi sur les jeunes contrevenants sera en vigueur pendant une autre décennie. Même si je suis partisane des examens parlementaires, je crois que, dans le cas qui nous occupe, un examen régulier ne va que brouiller davantage les enjeux.

Le sénateur Rivest: Dans quel sens?

Le sénateur Fraser: On lancerait le processus d'examen après trois ans. De fait, le système ferait encore l'objet d'une contestation devant les tribunaux dans toutes les provinces. Nous espérons que diverses provinces travaillent encore afin d'établir leurs nouvelles institutions. Je ne suis pas convaincue qu'il soit réaliste de procéder, en trois ans, à l'examen d'un processus aussi long que l'établissement d'un nouveau système de justice pour les jeunes. Les examens quinquennaux perpétuels connaîtront les mêmes types de problèmes.

La présidente: Avant de passer aux deux prochains témoins, je tiens à clarifier ce que vous avez dit, sénateur Fraser. Vous laissez entendre, et je crois que le sénateur Joyal est d'accord avec vous, que le paragraphe 159(1) devrait prévoir qu'un comité du Sénat examinera le fonctionnement de cette loi.

Le sénateur Fraser: Les comités du Sénat et de la Chambre des communes, ou un comité mixte que le Parlement désigne.

The Chairman: Senator Joyal agrees. Would Senator Joyal also agree to change the first sentence of that part to “the Minister of Justice’s report?”

Senator Joyal: Yes, of course.

The Chairman: Is it correct in the French?

[Translation]

Senator Joyal: In English, it is:

Such committees of the Senate and of the House of Commons —

[English]

Senator Andreychuk: I will respond to Senator Fraser. Had the Young Offenders Act had some sort of review, it might not have fallen into disrepute as quickly as it did. Had people other than those involved, the ministers of justice and the system, reviewed it, they might have signalled that the stalling of the implementation for so long was its death knell. Had there been some reinforcement for those trying to implement it, both in the Department of Justice and all the departments across Canada, plus the services, it might have had a better chance of success. It might also have signalled that the alternative measures were the key to that act and resources should have been provided. No one outside the system talked about that. Parliament went away satisfied that the act was working.

We hear politicians — and we are politicians — saying that children are our future. Surely, if we are to study anything, this is it. You heard Senator Carstairs yesterday. We should put some priority on our work. There is one that I would put first over many other things we are doing. I was not going to recommend a review, but since there is a willingness on the part of others to introduce it, I would want to support it.

Second, Senator Pearson, Senator Beaudoin and I were there. We had grave doubts about some parts of the amendments — the transfer provision. Did it comply with the convention? We were told by the minister of the day that it did comply, did not violate the convention and was an appropriate mechanism. Perhaps we should be rethinking this. At that time, we agreed to the amendments and gave the benefit of the doubt to the minister on the basis that there would be a review by a joint committee. What happened? We did not get into that circle.

You can see what has happened now. All of us who have serious concerns and have followed this act are pointing out that had we been part of the circle, had the Aboriginals been part of the circle, we might have come to a better consensus. I do not think we could have had total consensus, but we could have had a better success rate. I say now that for me, this is not where the bill falls or stands, but if there is a willingness to go this way, I am willing to work very hard to ensure it works.

La présidente: Le sénateur Joyal est d'accord. Est-ce que le sénateur Joyal convient de modifier la première phrase de cette partie afin qu'on y lise: «Le rapport du ministre de la Justice»?

Le sénateur Joyal: Oui, bien sûr.

La présidente: Est-ce que la version française est correcte?

[Français]

Le sénateur Joyal: En français, c'est:

Les comités du Sénat et de la Chambre des communes.

[Traduction]

Le sénateur Andreychuk: Je répondrai à la question du sénateur Fraser. Si le législateur avait prévu un examen quelconque de la Loi sur les jeunes contrevenants, celle-ci ne serait peut-être pas tombée dans le discrédit aussi rapidement. Si des gens autres que ceux dont il est question, les ministres de la Justice et les responsables du système, avaient examiné la loi, ils auraient peut-être signalé que l'hésitation constante à la mettre en oeuvre est ce qui a sonné le glas. Si ceux qui étaient chargés de mettre en oeuvre la loi avaient eu droit à des renforts, au ministère de la Justice et dans tous les ministères au Canada, ainsi qu'aux services, les chances de succès de la loi auraient été meilleures. Ils auraient peut-être aussi souligné que les mesures de rechange représentaient l'élément clé de la loi, et des ressources auraient été prévues à cet égard. Personne en dehors du système n'en a parlé. Le Parlement s'est détourné de la question, heureux de croire que la loi fonctionnait.

Nous entendons les politiciens — et nous sommes des politiciens — dire que les enfants, c'est notre avenir. À coup sûr, s'il y a une chose qu'il faut étudier, c'est celle-ci. Vous avez entendu le sénateur Carstairs hier. Il faut établir un ordre de priorité de nos travaux. Or, il y a une question que je situerais au-dessus de bien d'autres dont nous sommes chargés. Je ne l'ai pas recommandé à l'examen, mais comme d'autres ont la volonté de le proposer, je dirai que je l'appuierais.

En deuxième lieu, le sénateur Pearson, le sénateur Beaudoin et moi y étions. Nous nourrissions de graves réserves quant à certaines parties des modifications — la disposition en matière de changements de ressort. Est-ce conforme à la convention? La ministre nous a dit l'autre jour que cela était conforme, que la disposition ne violait pas la convention et que c'était là un mécanisme approprié. Peut-être devrions-nous repenser la mesure. En même temps, nous avons accepté les modifications et donné à la ministre le bénéfice du doute, du fait qu'il y aurait un examen de la part d'un comité mixte. Qu'est-ce qui s'est passé? Nous n'avons pas eu accès à ce groupe.

On peut voir maintenant ce qui s'est passé. Tous ceux parmi nous qui nourrissent de graves préoccupations à ce sujet et qui ont suivi l'application de la loi signalent que si nous avions fait partie du groupe, si les autochtones avaient fait partie du groupe, nous serions peut-être arrivés à un meilleur consensus. Je ne crois pas que nous serions parvenus à l'unanimité, mais nous aurions eu un meilleur taux de succès. Je le dis maintenant: à mes yeux, ce n'est pas de cette question que dépend le succès ou l'échec du projet de

Senator Di Nino: I associate myself with the words of Senator Andreychuk completely. I carried the bill, the Young Offenders Act, in the early 1990s. I was very involved and attended many youth courts. I tried to truly understand the issues.

Even at that time, there were recommendations and suggestions made quietly to the minister, because we were in government at that time. The response was, "Yes, sure, we will do this." Nothing was ever done. However, there was some strong opposition to this bill from a number of different groups. This is one of those areas where a mandated review would be useful and serve the youth of our country. I strongly support Senator Joyal's amendment.

Senator Grafstein: I agree with this amendment because it will be easy, early on, to see if the bill is working or not. We must remember what the minister told us about this bill, which is why I am supporting it, with some of these amendments. She told us that this bill would deal with the major problems confronting the youth justice system. First, the high rate of incarceration will be reduced; second, the Aboriginal incarceration rate, which is higher than normal, will be reduced; third, adult sentencing that is disproportionate as it applies to youth will be ameliorated; and fourth, funding will be sufficient and adequate to deal with this new system. These are four major objectives. I do not know why that cannot be studied quickly.

My experience is not too distant from Senator Di Nino's. At the end of the day, the fight to deal with legislation in Parliament is always intense. We know that today, Chairman, I agree with Senator Andreychuk: There cannot be a higher priority in our criminal justice system than reviewing this particular problem. Look at the time we have spent on this bill, on quite a non-partisan basis, in order to come to grips with it, and all because we agree with Senator Pearson that the interests of the child are paramount.

I do not see how the minister could object to this amendment. It would compel her to do what she said she would do in any event, which is keep the system under surveillance and report to us if it needs amelioration or modification. I commend my colleague for bringing this forward.

The Chairman: We are dealing with new clauses 158 and 159, as proposed by Senator Joyal, with the two minor changes to clause 159. All those in favour of these amendments?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: On division.

loi, mais s'il y a la volonté d'aller dans cette direction, je suis prête à travailler très dur pour m'assurer que cela fonctionne.

Le sénateur Di Nino: Je suis tout à fait d'accord avec les propos du sénateur Andreychuk. J'ai défendu le projet de loi, la Loi sur les jeunes contrevenants, au début des années 90. J'ai été très actif dans le dossier et j'ai visité quantité de tribunaux pour adolescents. J'ai essayé de comprendre vraiment les questions en jeu.

Même à l'époque, il y avait des recommandations et des propositions qui étaient formulées discrètement à l'intention du ministre, puisque nous étions au pouvoir à ce moment-là. La réponse donnée: «Oui, certainement, nous allons faire cela.» Jamais rien n'a été fait. Cependant, plusieurs groupes différents s'opposaient vivement au projet de loi. Il s'agit de l'un des champs d'action où un examen obligatoire se révélerait utile et servirait bien les jeunes de notre pays. J'appuie vivement la modification du sénateur Joyal.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord avec cette modification parce qu'il sera facile, aux premiers stades, de voir si le projet de loi fonctionne ou non. Nous devons nous rappeler ce que la ministre nous a dit à propos du projet de loi, et c'est la raison pour laquelle je l'appuie, avec certaines de ces modifications. Elle nous a dit que le projet de loi permettrait de s'attaquer aux problèmes majeurs qui affligent le système de justice pour les adolescents. Premièrement, le taux élevé d'incarcérations sera réduit; deuxièmement, le taux d'incarcération chez les autochtones, qui est plus élevé que la normale, sera réduit; troisièmement, le cas des excès en ce qui concerne les peines d'adulte imposées aux adolescents sera réglé; et quatrièmement, le financement nécessaire à ce nouveau système sera suffisant et adéquat. Ce sont là quatre grands objectifs. Je ne sais pas pourquoi on ne peut pas étudier cela rapidement.

Mon expérience se rapproche assez de celle du sénateur Di Nino. En dernière analyse, le combat mené pour faire adopter un projet de loi au Parlement est toujours intense. Nous le savons aujourd'hui, madame la présidente. Je suis d'accord avec le sénateur Andreychuk: pour ce qui touche notre système de justice pénale, il ne saurait y avoir de question plus importante que celle-ci. Regardez le temps que nous avons consacré à ce projet de loi, en dehors de toute allégeance politique, pour essayer d'en venir à bout, et tout cela parce que nous nous entendons pour dire, comme le sénateur Pearson, que l'intérêt de l'adolescent est capital.

Je ne vois pas comment la ministre pouvait s'opposer à cette modification qui l'inciterait à faire ce qu'elle a dit qu'elle ferait de toute manière, c'est-à-dire de garder le système sous surveillance et de nous indiquer si une amélioration ou une modification s'impose. Je félicite ma collègue d'avoir soulevé la question.

La présidente: Nous en sommes aux nouveaux articles 158 et 159, que propose le sénateur Joyal, avec deux modifications mineures dans le cas de l'article 159. Êtes-vous d'accord avec ces modifications?

Des voix: D'accord.

Des voix: Avec dissidence.

The Chairman: Carried, on division. Senators, we will call the roll.

The Chairman: No.

Senator Andreychuk: Yes.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Buchanan: Yes.

Senator Cools: Yes.

Senator Di Nino: Yes.

Senator Fraser: No.

Senator Grafstein: Yes.

Senator Joyal: Yes.

Senator Moore: Yes.

Senator Pearson: No.

Senator Rivest: Yes.

The Chairman: The motion is carried.

We will now deal with old clause 158 to old clause 200. Are we clear? All in favour of those clauses?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the schedule carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Is it agreed that the bill be adopted, with amendments?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Is it agreed that I report this bill, as amended, at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Thank you, senators. This has been a marathon session on this bill. I shall report the bill tomorrow, as amended. Before we adjourn, I remind all honourable senators that we will be meeting again tomorrow morning at 10:45 in room 705, Victoria Building, to hear the Chief Electoral Officer.

The committee adjourned.

La présidente: Adopté, avec dissidence. Sénateurs, procédons à l'appel nominal.

La présidente: Non.

Le sénateur Andreychuk: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Buchanan: Oui.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Di Nino: Oui.

Le sénateur Fraser: Non.

Le sénateur Grafstein: Oui.

Le sénateur Joyal: Oui.

Le sénateur Moore: Oui.

Le sénateur Pearson: Non.

Le sénateur Rivest: Oui.

La présidente: La proposition est adoptée.

Nous allons maintenant nous attacher à l'ancien article 158 et à l'ancien article 200. Est-ce clair? Êtes-vous d'accord avec ces modifications?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptée. Êtes-vous d'accord pour adopter l'annexe?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Êtes-vous d'accord pour adopter le titre?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Êtes-vous d'accord pour adopter le préambule?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Êtes-vous d'accord pour adopter l'article 1?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Êtes-vous d'accord pour adopter ce projet de loi avec les modifications notées?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté. Êtes-vous d'accord pour que je rende compte de ce projet de loi, avec les modifications, à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Merci, sénateurs. C'est une véritable séance-marathon que nous avons eue pour étudier ce projet de loi. Je vais rendre compte du projet de loi tel que modifié demain. Avant que la séance ne soit levée, je rappelle à tous les honorables sénateurs que nous allons nous réunir à nouveau demain matin, à 10 h 45, à la salle 705 de l'édifice Victoria pour accueillir le directeur général des élections.

La séance est levée.

OTTAWA, Thursday, November 8, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:00 a.m. to review the regulation proposed by the Chief Electoral Officer.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. We are meeting to consider the regulation proposed by the Chief Electoral Officer. We have before us Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer. We also have Diane Davidson, Chief Legal Officer, and Holly McManus, Deputy Chief Legal Officer.

Please proceed with your presentation.

[*Translation*]

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Thank you, Madam Chair. I would like to take this opportunity to discuss with you the Canada Elections Act as Adapted for the Purposes of a Referendum, also known as the Referendum Regulation, and to answer any questions that the members of the committee might like to ask.

I am accompanied today by Diane Davidson, Chief Legal Officer, and Holly McManus, Assistant Chief Legal Officer.

The Referendum Act allows the Governor in Council to proclaim a referendum to consult the Canadian electorate on any matter relating to the Canadian Constitution.

The Referendum Act states that the Chief Electoral Officer may, by regulation, adapt the Canada Elections Act to apply it in respect of a referendum. This is what we have done through the proposed regulation.

Your committee has been designated to study the proposed regulation. I am pleased to be here, not only to answer your questions, but also to take note of any recommendation you might have. No doubt you have noticed that each time I appear before your committee, you make a number of observations and I always return to inform you of any follow-up action I may have taken.

The process that we followed, as required by the Referendum Act, was to adapt the Canada Elections Act in order to make it compatible with a referendum process. The purpose is to enable the referendum process to function within a framework that is, as much as possible, identical to that of an election.

An adaptation is required rather than a complete rewriting of the Canada Elections Act because that Act already covers some of the elements essential to holding an election, such as the list of electors and the voting procedure, elements that are equally indispensable for the conduct of a referendum.

Obviously, in a referendum, there are no candidates, no political parties as such and no third party election advertising. There are, however, one or more referendum questions. There are also referendum committees. These must register with the Chief Electoral Officer if they intend to spend more than \$5,000 during

OTTAWA, le jeudi 8 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le règlement proposé par le directeur général des élections.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je vois que nous avons le quorum. Nous sommes réunis pour examiner le règlement que propose le directeur général des élections, qui est ici avec nous, Jean-Pierre Kingsley. Il est accompagné de Diane Davidson, première conseillère juridique, et de Holly McManus, première conseillère juridique adjointe.

Vous avez la parole.

[*Français*]

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada: Merci madame la présidente. Il me fait plaisir de profiter de cette occasion pour discuter avec vous de la Loi électorale du Canada adaptée aux fins d'un référendum, connue aussi sous le nom de Règlement référendaire, et de répondre aux questions que les membres du comité pourraient nous poser.

Je suis accompagné aujourd'hui de la première conseillère juridique, Diane Davidson et de la première conseillère juridique adjointe, Holly McManus.

La Loi référendaire permet au gouverneur en conseil la proclamation d'un référendum pour consulter l'électorat canadien sur toute question relative à la Constitution du Canada.

La Loi référendaire précise que le directeur général des élections peut adapter, par règlement, la Loi électorale du Canada pour son application à un référendum. C'est ce que nous avons fait par le règlement qui vous est proposé et que votre comité doit étudier.

Il me fait plaisir d'être ici pour répondre à vos questions, mais aussi pour prendre note des recommandations que vous pourriez formuler. Vous avez sans doute remarqué chaque fois que j'ai comparu devant votre comité, vous m'avez fait des commentaires et je suis toujours revenu pour vous dire comment j'avais traité les objections ou les commentaires que vous aviez formulés.

Le processus que nous avons suivi, tel que requis par la Loi référendaire, consiste en l'adaptation de la Loi électorale du Canada dans le but de la rendre compatible avec un processus référendaire. L'objectif est de permettre au processus référendaire de fonctionner dans un cadre qui soit, autant que possible, identique à celui d'une élection.

Une adaptation de la Loi électorale du Canada est nécessaire plutôt que sa réécriture complète parce que cette loi couvre déjà certains éléments essentiels à la tenue d'une élection, tels que la liste électorale et la procédure de vote, des éléments tout aussi nécessaires au déroulement d'un référendum.

Évidemment, lors un référendum il n'y a pas de candidats, pas de partis politiques comme tels ni de publicité électorale faite par des tiers. Il existe plutôt une ou des questions référendaires. Il existe également des comités référendaires. Ceux-ci doivent s'enregistrer auprès du directeur général des élections s'ils ont

the referendum period. The elements particular to a referendum had to be taken into account in the adaptation.

[English]

The first referendum regulation was made in 1992, following the adoption of the Referendum Act. It was under this legislation that the 1992 referendum was held. The Canada Elections Act was subsequently amended in 1993 by Bill C-114, and in 1996 by Bill C-63.

After the adoption of each of these bills, the affected portions of the Canada Elections Act in the referendum regulation were amended. In 1998 and in 1999, minor amendments of a terminological nature were made to the Canada Elections Act that did not affect the application of the regulation. No further adaptation was made at that time.

In addition, Bill C-2 was on the verge of being adopted and was to introduce a completely new Canada Elections Act. This new Canada Elections Act, including the changes introduced by the adoption of Bill C-23, came into force on September 1, 2000. The general election of November 27th, 2000, was conducted under this legislation shortly thereafter. It monopolized all of our efforts. In addition, we learned by that Bill C-9 was in the works. For these reasons, the process leading to the adoption of referendum regulation was delayed until now. Bill C-9 has since been adopted. It dealt with technical amendments to the Canada Elections Act, and I appear before your committee to discuss that matter. The changes that it introduced are part of the proposed referendum regulation that honourable senators now have.

Schedule 2 of the current Referendum Act lists the provisions of the Canada Elections Act not applicable in respect of a referendum. The Canada Elections Act has, however, been amended several times since 1992, when schedule 2 was adopted.

Schedule 2, therefore, no longer correctly indicates the numbers of the provisions of the Canada Elections Act that Parliament had intended to exclude from the referendum process. In order to give effect to the legislators' intention when adapting the Canada Elections Act for the purposes of a referendum the references were considered ambulatory, in that they incorporate the amendments made to the Canada Elections Act. It was necessary to establish a concordance between the provisions of the old and the new versions of the Canada Elections Act.

This is the approach that was used in the past. In 1996, we updated schedule 2, which dated from 1992. Parliament recognized this approach by adopting schedule 2 that same year. Consequently, we updated schedule 2 for the purposes of the consolidation that we must publish at this time.

In order to meet operational requirements we, in rare instances, had to comply with the legislators' intent by doing more than a simple concordance. Subsection 227(3) of the Canada Elections Act, for example, pertains to the way a candidate's name is indicated on a special ballot. In a referendum there are no

l'intention de dépenser plus de 5 000 dollars pendant la période référendaire. Lors de l'adaptation, il a fallu tenir compte de ces éléments particuliers à un référendum.

[Traduction]

Le premier règlement référendaire a été pris en 1992 à la suite de l'adoption de la Loi référendaire. C'est en vertu de cette loi que s'est tenu le référendum de 1991. La Loi électorale du Canada a été modifiée par la suite en 1993 par le projet de loi C-114, et en 1996 par le projet de loi C-63.

Après l'adoption de chacun de ces projets de loi, le règlement référendaire a subi une adaptation en fonction des parties touchées de la Loi électorale du Canada. En 1998 et en 1999, la Loi électorale du Canada a fait l'objet de modifications mineures d'ordre terminologique sans effet sur l'application du règlement. Il n'y a eu aucune nouvelle adaptation à ce moment-là.

D'ailleurs, le projet de loi C-2 était sur le point d'être adopté et allait mettre en place une Loi électorale du Canada complètement nouvelle. Cette nouvelle Loi électorale du Canada, à laquelle se sont ajoutés des changements apportés par l'adoption du projet de loi C-23, est entrée en vigueur le 1er septembre 2000. C'est en vertu de cette législation que s'est déroulée, peu de temps après, l'élection générale du 27 novembre 2000. Elle a accaparé tous nos efforts. De plus, nous avons appris, à ce moment-là, que le projet de loi C-9 se dessinait. C'est pour ces raisons que l'adoption du règlement référendaire a été retardée jusqu'à maintenant. Le projet de loi C-9 a été adopté depuis lors. Les modifications qu'il apporte à la Loi électorale du Canada font partie du règlement référendaire proposé que vous avez entre les mains.

L'annexe 2 de la Loi référendaire actuelle énumère les dispositions de la Loi électorale du Canada qui ne s'appliquent pas à un référendum. Cependant, la Loi électorale du Canada a été modifiée à plusieurs reprises depuis 1992, lorsque l'annexe 2 a été adoptée.

Ainsi, l'annexe 2 n'indique plus correctement les numéros des dispositions de la Loi électorale du Canada que le Parlement avait l'intention d'exclure du processus référendaire. Pour donner effet à l'intention du législateur, au moment de l'adaptation de la Loi électorale du Canada aux fins d'un référendum, les références ont été considérées comme étant ambulatrices, de telle sorte qu'elles englobent les modifications apportées à la Loi électorale du Canada. Ainsi, il a fallu passer, principalement, par un exercice de concordance entre les dispositions de l'ancienne et de la nouvelle Loi électorale du Canada.

C'est ce qui s'était d'ailleurs produit dans le passé. De fait, en 1996, nous avons mis à jour l'annexe 2, qui datait de 1992. Le Parlement a reconnu cette façon de procéder en adoptant, la même année, la dite annexe. En conséquence, nous avons maintenant mis à jour l'annexe 2 pour les fins de la codification que nous devons publier maintenant.

Pour des raisons de nécessité opérationnelle, dans de rares circonstances, nous avons dû nous plier à l'intention du législateur en allant au-delà de la simple concordance. Par exemple, le paragraphe 227(3) de la Loi électorale du Canada traite de la façon d'indiquer le nom du candidat sur un bulletin de vote

candidates. Yet this provision is not included in schedule 2. We had no choice but to make this provision non-applicable, and that is the kind of example we are talking about.

[Translation]

Last October 30, I appeared before the Standing Committee on Procedure and House Affairs. I thought I detected a certain amount of unease among MPs with the idea that legislation such as the Canada Elections Act as Adapted for the Purposes of a Referendum was the product of the work of an officer of Parliament, rather than a legislator. I also indicated that I preferred this responsibility to be incumbent on the legislator in the future, although I am of the opinion that the process leading to the adoption of the proposed referendum regulation that you have in your hands should be continued.

As agreed, I will give the committee all the time it needs to finish its examination of the proposed referendum regulation. In conclusion, I hope that you find these comments useful. My colleagues and I will be happy to answer your questions. If committee members wish, later we could discuss the electoral boundaries readjustment process.

Senator Beaudoin: You stated that Members were somewhat uneasy with the idea that the adaptation of the Referendum Regulation was the product of the work of an officer of Parliament and not of the legislator. The Senate also has some concerns about this. We feel that too much legislation is enacted by way of regulations. Ideally, fundamental questions should be dealt with by Parliament. That is what is important. Am I to understand that the regulation we will be considering today is in fact duly authorized by the Canada Elections Act?

Mr. Kingsley: It is authorized by the 1992 Canada Elections Act under which the 1992 referendum was held. The Chief Electoral Officer is authorized to adapt the Canada Elections Act to apply it in respect of a referendum.

Senator Beaudoin: That is spelled out in the legislation?

Mr. Kingsley: Yes, it is in the Referendum Act which contains only 40 sections. If I am not mistaken, the Elections Act contains over 500 provisions. To avoid having to rewrite the entire elections legislation and to incorporate it directly into the Referendum Act, in 1992, the legislator adopted the Referendum Act, a separate piece of legislation containing only 40 provisions. This act states that the Chief Electoral Officer shall adapt the Canada Elections Act to apply it in respect of a referendum.

[English]

Senator Beaudoin: Yes, it is legal, but it is quite a power that is delegated.

Mr. Kingsley: I did not ask for the power, it was imposed upon me.

Senator Beaudoin: You have the right to adapt the Canada Elections Act to a referendum. You may do what you want providing you follow the Elections Act.

spécial. Dans un référendum, il n'y a pas de candidat. Pourtant, cette disposition ne se trouve pas dans l'annexe 2. Nous n'avions, malgré tout, d'autres choix que de rendre cette disposition non applicable, et c'est le genre d'exemple dont il s'agit.

[Français]

Le 30 octobre dernier, j'ai comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. J'ai cru ressentir un certain malaise chez les députés du fait qu'une législation telle que la Loi électorale du Canada adaptée aux fins d'un référendum soit le fruit du travail d'un officier du Parlement plutôt que du législateur. J'ai alors aussi indiqué ma préférence à ce qu'à l'avenir, cette responsabilité revienne au législateur, bien que je sois d'avis à ce qu'on poursuive maintenant le processus menant à la prise du règlement référendaire proposé.

Tel que convenu, j'accorderai au comité tout le temps qu'il lui faut pour terminer son examen du règlement référendaire proposé et nous faire ses recommandations. J'espère que ces quelques commentaires puissent vous être utiles. Mes collègues et moi seront heureux de répondre à vos questions. Si les membres du comité le désirent, nous pourrions discuter du processus de redécoupage une fois cette discussion terminée.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez ressenti que les députés avaient un certain malaise parce que l'adaptation du règlement référendaire se fait par un officier et non pas par le législateur. Au Sénat, on est également assez sensible là-dessus. On trouve que l'on légifère beaucoup par règlement. L'idéal est de laisser les questions fondamentales au Parlement. C'est cela qui est important. Est-ce que je dois comprendre que le règlement que nous allons considérer aujourd'hui est bel et bien autorisé par la Loi électorale du Canada?

M. Kingsley: Il est autorisé par la Loi électorale du Canada adoptée en 1992 — pour permettre au référendum de 1992 d'avoir lieu — selon laquelle le directeur général des élections adapte la Loi électorale du Canada aux fins d'un référendum.

Le sénateur Beaudoin: C'est dans la loi?

M. Kingsley: Oui, dans la Loi référendaire qui ne comporte que 40 articles. La Loi électorale en compte plus de 500, si je ne m'abuse. Pour qu'il ne soit pas nécessaire de réécrire toute la procédure électorale et de l'incorporer directement dans la Loi référendaire, le législateur a, en 1992, adopté une loi de 40 articles, la Loi référendaire du Canada, dans laquelle il est dit que le directeur général des élections adaptera la Loi électorale du Canada aux fins de la Loi référendaire en ce qui a trait à la procédure électorale.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Pourtant, c'est légal, mais c'est tout un pouvoir qui vous est donné.

M. Kingsley: Je n'ai pas demandé ce pouvoir. Il m'a été imposé.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez le droit d'adapter la Loi électorale du Canada à un référendum. Vous pouvez faire ce que vous voulez, du moment que vous respectez la Loi électorale du Canada.

Mr. Kingsley: I must follow the Canada Elections Act and I must also submit it to the committee of the House and the committee of the Senate. This is what I have been doing since the Referendum Act came into being in 1992. Therefore, the procedure is not exceptional.

Senator Beaudoin: Once this regulation is adopted will you consider a special statute later on?

Mr. Kingsley: In the past, the committee deliberated but did not agree to pass legislation. The committee received advice from its legal advisers and formulated comments on how to improve that regulation, which it then submitted to my office. We analyzed the comments and incorporated them to the extent that it was possible. I wrote back to the committee informing them what I had been able to do with their comments. I expect that this procedure will be followed this time as well.

The Chairman: Is that not an unusual power that you have? Is there any other officer of Parliament that can operate in this way? You are, in effect, making the law of the land without passage of an act of Parliament.

Mr. Kingsley: It is a most unusual power. I accepted it at the time because the legislator wanted me to accept it. I did not seek it. I think there are ways that it can be done differently in the future. I know that when people have power they usually wish to retain it. That is not true in this case. I do not wish to retain this authority. That may also make me a very exceptional person, because people usually hang on to the power they have. It is unique at the federal level. It has been unique since 1992.

Research indicates that this is how Parliament operated in 1918 regarding the possibility of referendum on prohibition. This is the way Parliament operated in 1942 regarding the referendum on conscription. I believe that that is how the pattern was set.

Initially, there was not going to be any reference to a committee of the House or the Senate. It was simply going to be the Chief Electoral Officer who would act. I welcome the opportunity to have to account for the regulation I take to committees of the House and the Senate. That is why that section is included.

The Chairman: I appreciate that you have appeared before us and I appreciate that the Senate gave us a mandate to do this. We are not like a House of Commons committee that can study everything that falls within their general jurisdiction. We need a specific mandate from the Senate. Had we not received that, this would have slipped by in those seven days, which is the minimum period of time you have.

With regard to that minimum period of time, this committee has been extremely busy with a controversial bill. This could have happened during the summer recess when Parliament was not sitting. Should there not be a provision in the act that requires this to be tabled when Parliament is sitting?

Mr. Kingsley: Amendments should be considered to require the adaptation to be the object of the approval of Parliament rather

M. Kingsley: Je dois respecter la Loi électorale du Canada et je dois aussi la soumettre au comité de la Chambre et au comité du Sénat. C'est ce que je fais depuis l'entrée en vigueur de la Loi référendaire, en 1992. Par conséquent, la procédure n'est pas exceptionnelle.

Le sénateur Beaudoin: Une fois ce règlement adopté, envisagerez-vous une loi spéciale, plus tard?

M. Kingsley: Dans le passé, le comité a délibéré mais n'a pas accepté d'adopter la loi. Le comité a consulté ses conseillers juridiques et a formulé des commentaires sur le moyen d'améliorer ce règlement, qu'il a ensuite soumis à mon bureau. Nous avons analysé les commentaires et les avons incorporés autant que possible. J'ai répondu par écrit au comité pour l'informer de ce que j'avais pu faire avec ses commentaires. Je pense procéder de la même manière cette fois encore.

La présidente: Ce pouvoir n'est-il pas exceptionnel? Y a-t-il d'autres hauts fonctionnaires du Parlement qui peuvent agir ainsi? En fait, vous faites la loi du pays sans qu'il y ait adoption d'une loi du Parlement.

M. Kingsley: C'est un pouvoir des plus inhabituels. Je l'ai accepté à l'époque parce que le législateur voulait que je l'accepte. Je ne l'ai pas demandé. Je pense qu'il y a des moyens de faire autrement à l'avenir. Je sais que quelqu'un qui a un pouvoir souhaite généralement le retenir, mais ce n'est pas le cas ici. Je ne tiens pas à conserver cette autorité. Peut-être suis-je ainsi exceptionnel, parce que les gens s'accrochent généralement aux pouvoirs qu'ils ont. C'est unique à l'échelon fédéral. C'est unique depuis 1992.

Selon des recherches qui ont été faites, c'est ainsi que le Parlement a fonctionné en 1918 lorsqu'il était question de référendum sur la prohibition. C'est de cette façon, aussi, que le Parlement a agi en 1942 au sujet du référendum sur la conscription. Je suppose que c'est ce qui a établi le modèle.

Au départ, il ne devait pas y avoir de renvoi à un comité de la Chambre ou du Sénat. Ce devait tout simplement être au directeur général des élections d'agir. Je suis heureux de cette occasion de faire un compte-rendu au sujet du règlement que je présente, aux comités de la Chambre et du Sénat. C'est pourquoi cet article se trouve là.

La présidente: J'apprécie votre présence devant nous et je suis heureuse que le Sénat nous ait donné ce mandat. Nous ne sommes pas comme un comité de la Chambre des communes qui peut examiner tout ce qui relève de sa compétence générale. Il nous faut un mandat spécifique du Sénat. Si nous ne l'avions pas reçu, ce serait passé à côté de nous en cette période de sept jours, votre délai minimal.

À propos de cette période minimum, le comité a été très occupé avec un projet de loi controversé. Cela aurait pu arriver pendant le congé parlementaire d'été, lorsque le Parlement ne siégeait pas. Ne devait-il pas y avoir une disposition, dans la loi, qui exige que ce soit présenté pendant que le Parlement siège?

M. Kingsley: Des amendements devraient être envisagés pour exiger que l'adaptation fasse l'objet de l'approbation du Parlement

than the approval of the Chief Electoral Officer. That would obviate the problem you have just mentioned.

I assure you that I would not take such a regulation without first obtaining comments from and the agreement of the House and the Senate. However, if there were some kind of a political crisis and there was a need to adapt, the Chief Electoral Officer, whoever he or she may be, might well proceed to take the regulation without a response from the Senate or the House.

[Translation]

Senator Rivest: Mr. Kingsley, is there any link between the Clarity Act and the Referendum Act? Does the Clarity Act have any regulatory authority?

Mr. Kingsley: In response to your first question, there is no connection between the Clarity Act and the Referendum Act.

Senator Rivest: The Canada question may not be clear.

Senator Fraser: Unless it deals with the secession of a province.

Mr. Kingsley: I do not think I need to respond to that comment. As for the second question, namely if someone, the Governor in Council, for example, has regulatory authority over the Clarity Act, I cannot answer that.

Senator Rivest: Is the Chief Electoral Officer responsible for administering the Clarity Act?

Mr. Kingsley: No.

[English]

Senator Fraser: I am familiar with the Clarity Bill and my recollection is 99.9 per cent certain that there is no regulatory element to that bill.

Senator Joyal: May I have the one-tenth per cent that is missing from Senator Fraser?

[Translation]

Mr. Kingsley, further to your analysis, I believe you published a paper highlighting the differences between Quebec's referendum legislation and your consolidation of the federal Referendum Act. I recall seeing a document in which you highlighted the five or six major differences between these two acts.

Briefly, could you tell us which chapters in your table of provisions are affected by this comparative chart?

Mr. Kingsley: I believe you are referring to the compendium published on the Elections Canada website. The compendium is a comparative analysis of electoral and referendum legislation at the federal and provincial levels. This analysis is an ongoing process.

To answer your second question, namely if there are differences in the acts which are affected by the proposed regulation, I would have to take a closer look at this because I have not done an analysis. Nevertheless, I will venture a response. Quebec's referendum legislation in no way affects the federal Referendum Act.

Senator Joyal: I agree.

plutôt du directeur général des élections. Ceci réglerait les problèmes que vous venez de mentionner.

Je peux vous assurer que je n'adopterai pas un tel règlement sans d'abord demander les commentaires et l'aval de la Chambre et du Sénat. Cependant, s'il devait y avoir une espèce de crise politique et qu'il fallait adapter, le directeur général des élections, quel qu'il soit, pourrait très bien adopter le règlement sans avoir au préalable consulté la Chambre ou le Sénat.

[Français]

Le sénateur Rivest: Monsieur Kingsley, la Loi sur la clarté référendaire a-t-elle un lien avec la Loi référendaire canadienne? Y a-il un pouvoir réglementaire dans la Loi sur la clarté?

M. Kingsley: En réponse à la première question, il n'y a aucun lien entre la Loi sur la clarté référendaire et la Loi référendaire du Canada.

Le sénateur Rivest: La question canadienne peut ne pas être claire.

Le sénateur Fraser: À moins qu'elle ne traite de la sécession d'une province.

M. Kingsley: Le commentaire a été fait par monsieur le sénateur et je n'ai pas à y répondre. Quant à la deuxième question, à savoir si quelqu'un — par exemple, le gouverneur en conseil — a le pouvoir de réglementer la Loi sur la clarté, je ne connais pas la réponse.

Le sénateur Rivest: Est-ce que l'administration de la Loi sur la clarté relève du directeur général des élections?

M. Kingsley: Non.

[Traduction]

Le sénateur Fraser: Je connais bien le projet de loi sur la clarté et, si je me souviens bien, je suis certain à 99,9 p. 100 qu'il n'y avait pas d'élément réglementaire dans ce projet de loi.

Le sénateur Joyal: Est-ce que je peux avoir ce dixième pour cent qui manque au sénateur Fraser?

[Français]

Monsieur Kingsley, je crois que suite à votre analyse vous avez publié les points qui différencient la Loi référendaire du Québec de votre consolidation de la Loi référendaire canadienne. Il me semble avoir vu un document où vous mettiez en relief les cinq ou six éléments de différence entre les deux lois.

Pourriez-vous nous dire brièvement quels sont les chapitres de votre table analytique qui sont touchés par ce tableau comparatif?

M. Kingsley: Je crois que vous faites allusion à un compendium publié sur le site Web d'Élections Canada et qui concerne toutes les lois électorales et référendaires au pays entre les différentes juridictions. Il s'agit d'un processus continu.

Quant à votre question à savoir quelles sont les différences dans les lois qui sont touchées par la prise de règlements, il faudrait que je me penche sur la question car on n'a pas effectué cette analyse. Je vais tout de même tenter de répondre à ce que j'ai cru percevoir dans votre question. En fait, la loi référendaire québécoise ne touche en rien la loi référendaire fédérale.

Le sénateur Joyal: Je suis d'accord.

Mr. Kingsley: The differences reflected in the regulation have to do with the electoral process, for example, how polls are organized and how the enumeration is done. These are the types of differences encountered.

Thus, the fundamental differences between the two referendum acts would lie in the text of the legislation as such, and not in the regulation. The differences have to do with the striking of committees and with the calculation of the maximum amounts that federal committees can spend.

There are only two umbrella committees in Quebec: the YES committee and the NO committee, whereas at the federal level, there is no limit on the number of committees that may be formed. These committees must register if they intend to spend more than \$5,000. The spending ceiling is determined on the basis of a per capita calculation.

At the federal level, the committee informs us of the place in which it intends to hold its meetings. The electoral district is then determined, and the maximum expenditures of the committee is established in accordance with a per capita calculation.

There is another major difference between the two referendum acts. At the federal level, three hours of broadcasting time are made available at no cost to registered referendum committees. This broadcasting time is allocated by the broadcasting arbitrator who is appointed by the Chief Electoral Officer.

There is no such provision in Quebec's referendum legislation because a province cannot impose any kind of broadcasting restrictions. Broadcasting falls under federal jurisdiction. These are the major differences between the two referendum acts.

As for the regulations, they pertain solely to the process of holding a vote, for example, how polls are organized. The federal electoral district continues to be in charge of organizing matters and polling officers continue to oversee the voting in the referendum. The federal electoral machine is still the same. However, the process is different in Quebec.

Senator Joyal: Then you see no major differences between your proposed regulation, which mainly has to do with the conduct of a referendum and broadcasting, and Quebec's referendum legislation, aside from the issue of free broadcasting time, as you mentioned.

Mr. Kinsley: I do not believe there are any other differences.

Senator Joyal: Did you not state that in future, you would prefer to see the federal Referendum Act apply in all provinces in the event of a national referendum?

Mr. Kingsley: I was asked the following question: Would things have been different if the federal referendum had been a national referendum? I answered that in terms of advertising, there were some differences. The regulations respecting referendum committees were published across the country. Of course, federal advertising was restricted in Quebec. However, I had a duty to reach communities in Ontario and New Brunswick, provinces

M. Kingsley: Les différences reflétées dans le règlement seraient contenues dans le processus électoral, par exemple la façon dont on organise les bureaux de vote et les listes électorales. C'est ce qui serait différent.

Les différences fondamentales entre les deux lois référendaires se retrouveraient dans le texte de la Loi référendaire comme telle et non pas dans la prise de règlements. Les différences touchent l'établissement des comités, la fixation des sommes d'argent maximales que les comités fédéraux peuvent dépenser.

Au Québec, il n'y a que deux comités-parapluie: le comité du OUI et le comité du NON, tandis qu'au fédéral on retrouve autant de comités que l'on veut et ils doivent s'inscrire si les dépenses excèdent 5 000 dollars. Le plafond des dépenses est fixé selon un calcul *per capita*.

Au niveau fédéral, le comité nous avise de l'endroit où il a l'intention de se manifester. Par la suite, on établit les circonscriptions touchées et selon un calcul *per capita*, on fixe un maximum de dépenses que peut effectuer le comité.

Une autre disposition majeure diffère entre les deux lois référendaires. Au fédéral, trois heures de temps d'antenne sont allouées gratuitement au comité du OUI et à celui du NON et cela se fait selon la décision de l'arbitre en matière de radiodiffusion nommé par le directeur général des élections.

Cette disposition n'existe pas au Québec parce qu'une province ne peut imposer quoi que ce soit en matière de radiodiffusion. C'est un domaine de juridiction fédérale seulement. Ce sont là les différences majeures entre les deux lois référendaires comme telles.

En ce qui a trait aux règlements, il s'agit seulement de la procédure entourant la tenue du vote telle l'organisation des bureaux. La circonscription fédérale continue de prévaloir pour l'organisation du vote afin que ce soit les directeurs du scrutin qui gèrent le vote lors du référendum. La machine électorale demeure donc la même au fédéral, mais elle est différente de celle du Québec.

Le sénateur Joyal: Vous ne voyez pas de différences majeures entre la nature du règlement que vous proposez, lequel concerne principalement le déroulement du scrutin et la radiodiffusion, et l'organisation du déroulement du scrutin, mise à part la question de la radiodiffusion pour les raisons que vous avez énoncées dans le contexte de la loi référendaire au Québec?

M. Kingsley: Je ne crois pas qu'il y ait d'autres différences.

Le sénateur Joyal: N'avez-vous pas déclaré que vous souhaiteriez qu'à l'avenir, lors de la tenue d'un référendum national, ce soit la loi référendaire canadienne qui s'applique à l'ensemble des provinces?

M. Kingsley: J'ai répondu à la question suivante: quelle aurait été la différence si le référendum fédéral avait été un référendum national? J'ai répondu que les différences étaient dues à la publicité. Lorsqu'on rend public les règlements sur les comités référendaires, cela devient public à travers le pays. Ma publicité devait, bien entendu, être restreinte pour le Québec à cet effet. Toutefois, je devais rejoindre les communautés en Ontario et au

which border Quebec, since Quebecers had access to this information. The reverse was also true. Some advertising by the Quebec media reached people living in these border provinces.

The possibility that people might be confused was real. Enumeration dates were different, given the different electoral processes. The *Haig* case even made it all the way to the Supreme Court of Canada. Mr. Haig represented himself in this matter. Some 10.000 Canadian citizens found themselves in a similar situation, that is they had been Canadian citizens for at least six months, but Quebec residents for fewer than six months. Quebec's referendum regulations stipulated that a person must have been domiciled in Quebec for at least six months prior to the referendum date in order to be entitled to vote. There is no such provision in the federal referendum legislation. The case came before the courts. I had made preparations for an advertising campaign should the court find that these persons were in fact entitled to vote. The advertisements would instruct people that if the court ruled in their favour, they should register to vote directly through the newspapers. Ultimately, the court did rule in favour of the Chief Electoral Officer. These persons were entitled to vote neither under the federal referendum legislation nor under Quebec's referendum legislation. I was obliged to draft a regulation respecting the dissemination of Quebec's referendum results across Canada, to ensure that the outcome of voting in western Canada was not affected.

I would not have been forced into this situation had the provisions of the federal Referendum Act applied. In essence, these are the main problems we faced.

Senator Joyal: Immigration is on the rise in Canada, particularly in Quebec. According to a report that I read last week, immigration is expected to continue to increase in the next few years. The problem illustrated by the *Haig* case is not likely to go away. Have other solutions been considered, for example, amending either the federal or provincial legislation? After all, Canadian citizens are being denied their right to vote. It is somewhat incongruous that persons who have acquired the rights associated with citizenship, namely the right to vote and to move freely within Canada, rights which are guaranteed under the Charter of Rights and Freedoms, cannot exercise the most fundamental of all citizenship rights, namely the right to vote in elections or referendums. Do you see any other way of resolving this problem?

Mr. Kingsley: I agree, it is very incongruous. I tried to find some provision in the federal act which would have allowed these individuals to vote, but there was none. That is the reason why the matter had to be brought before the courts. What is needed is an amendment to either the federal or provincial legislation, or a truly national referendum. Otherwise, some legal changes are warranted. Had I been able to find another legally acceptable solution which would not have entailed violating the legislation

Nouveau-Brunswick, qui sont des provinces limitrophes au Québec, car les Québécois avaient accès à ces informations. L'inverse était aussi vrai. Il y avait de la publicité dans les médias québécois qui rejoignaient les gens à l'extérieur du Québec dans ces mêmes zones limitrophes.

Il pourrait y avoir de la confusion. Les dates de révision des listes n'étaient pas les mêmes, parce que les processus électoraux sont différents et créaient une différence. Il y a même une cause qui est allée jusqu'en Cour suprême du Canada, la cause *Haig*. Monsieur Haig se représentait lui-même. Environ 10 000 citoyens canadiens se retrouvaient dans la même situation que lui. Il s'agissait de nouveaux immigrants au Québec, qui étaient citoyens canadiens depuis au moins six mois sauf que les règles électorales référendaires québécoises exigent que l'on soit résidant du Québec au moins six mois avant de voter. Cette disposition n'existe pas dans la législation fédérale. La cause a été portée devant les tribunaux. J'avais préparé une campagne publicitaire au cas où le tribunal aviserait le directeur général des élections du Canada que ces gens pourraient voter. La campagne publicitaire devait permettre aux gens de s'inscrire directement par le truchement des journaux si le jugement allait en leur faveur. La cour nous a finalement donné raison. Ces gens ne pouvaient pas voter selon la loi référendaire fédérale. Au Québec, c'est selon la Loi électorale ou la Loi référendaire québécoise qu'ils ne pouvaient pas voter. J'ai dû rédiger un règlement en ce qui a trait à la diffusion des résultats du référendum québécois à travers le reste du pays, pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'impact sur les résultats des électeurs dans l'Ouest du pays.

Pourtant, je n'aurais pas été obligé de faire un tel règlement, parce qu'un référendum tenu strictement selon la loi référendaire fédérale n'aurait pas exigé cette prise de décision. C'est la synthèse des principales difficultés auxquelles nous nous sommes butés.

Le sénateur Joyal: L'immigration ne diminue pas au Canada, entre autres, elle croît de façon singulière au Québec. Selon le rapport que j'ai lu la semaine dernière, les prévisions sur l'immigration démontrent qu'elle sera croissante pour les prochaines années. En ce qui concerne la cause *Haig*, le problème pourrait rester entier. Existe-t-il d'autres solutions que celles qui consisteraient à modifier la loi fédérale ou la loi du Québec, puisqu'on prive quand même des personnes citoyennes du Canada de leur droit de vote. C'est un peu incongru que des personnes qui ont obtenu des droits attachés à la citoyenneté, dont principalement ceux de voter et d'avoir de la mobilité à l'intérieur du Canada, qui sont garantis par la Charte des droits et libertés, ne puissent exercer le droit le plus fondamental de la citoyenneté qui est de voter aux élections ou aux référendums. Voyez-vous d'autres façons de résoudre ce problème?

M. Kingsley: Je suis d'accord, c'est très incongru. J'ai tâché de trouver dans la loi fédérale une façon de laisser ces gens voter selon les règles fédérales, mais il n'y en avait pas. C'est la raison pour laquelle j'ai dû enfreindre la loi pour être amené devant les tribunaux. Cela prend une modification à la loi fédérale ou à la loi provinciale ou la tenue d'un référendum avec une règle qui prévaut à travers tout le pays. Autrement, il y a nécessité d'un changement juridique. Si j'avais pu trouver une façon qui aurait

that I am responsible for administering, then I would have done so. I had hoped the court would ultimately rule against me.

[English]

Senator Joyal: We might want to consider recommendations.

The Chairman: I think we will have recommendations, Senator Joyal. When we come back after the break, we will attempt to have a meeting to deal with some of these very serious issues.

Senator Moore: It is nice that you do not want to hold on to your power. This is so fundamental to the governance of our country that it should be in legislation, not in regulation. Is it intended that there be a law rather than this staying in regulation?

Mr. Kingsley: Under our system, it is probably better if it is contained in a law. If it is in a regulation then it should be one that is subject to the authority of both the Senate and the House of Commons.

Senator Moore: Exactly.

Mr. Kingsley: I do not think it can be only by Governor in Council. The Canada Elections Act does not allow the Governor in Council to make a regulation. There are specific reasons for that. The Referendum Act does not allow that either. I think it should revert. That is why I am saying that the Chief Electoral Officer should be, perhaps, included in the process but not as the decision-maker.

Senator Moore: That may be one of the recommendations that you are considering?

The Chairman: Yes.

Senator Fraser: Are you saying that what is being changed here is just the elements of the Canada Elections Act that must be changed because they do not match referendum circumstances?

What we would have here are referendum regulations that mirror the Canada Elections Act except where they refer to candidates. They are essentially technical things like that with no change in substance.

Mr. Kingsley: That is correct. That is what we are attempting to do. This is our best effort, and in the past this committee has looked at them and made comments that I have appreciated.

It may look technical, but sometimes it turns out to be more than that. I hope that this is well understood. That is why I do not like the role that I am called upon to play here.

Senator Fraser: We are all appreciative of the fact that you do not like this role and everyone here agrees with you that this is not a role that should have been thrust upon you.

However, as we consider what would be an appropriate way to get away from it the virtue of the present system is that you do end up having referendum procedures that are close to the Elections Act procedures. If it were a separate law you might well end up with comparatively different sets of not just technical

été acceptable légalement, donc qui m'aurais permis de ne pas enfreindre la loi que j'ai la responsabilité d'administrer, je l'aurais fait. J'espérais perdre la cause.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Nous pourrions vouloir envisager des recommandations.

La présidente: Je pense que nous aurons des recommandations à formuler, sénateur Joyal. Lorsque nous reviendrons, après le congé, nous essaierons d'avoir une réunion pour parler de ces questions très sérieuses.

Le sénateur Moore: C'est bien de ne pas vouloir vous accrocher à votre pouvoir. C'est tellement fondamental à la gouvernance de notre pays que ce devrait être dans la loi, et non pas dans un règlement. Est-ce qu'il est prévu qu'il y aura une loi plutôt que ceci reste un règlement?

M. Kingsley: Selon notre système, c'est probablement mieux que ce soit dans une loi. Si c'est dans un règlement, ce devrait être un règlement relevant de l'autorité tant du Sénat que de la Chambre des communes.

Le sénateur Moore: Exactement.

M. Kingsley: Je ne pense pas que ce puisse être uniquement le gouverneur en conseil. La Loi électorale du Canada ne permet pas au gouverneur en conseil d'imposer un règlement. Il y a des raisons spécifiques à cela. La Loi référendaire ne le permet pas non plus. Je pense que cela devrait être corrigé. C'est pourquoi je dis que le directeur général des élections devrait, peut-être, participer au processus mais pas prendre des décisions.

Le sénateur Moore: Cela pourrait être l'une des recommandations que vous envisageriez?

La présidente: Oui.

Le sénateur Fraser: Est-ce que vous dites qu'il ne s'agit ici que de changer les éléments de la Loi électorale du Canada qui doivent être modifiés parce qu'ils ne concordent pas avec le contexte d'un référendum?

Ce que nous aurions ici, ce sont des règlements référendaires pareils à ceux de la Loi électorale du Canada, à part la mention des candidats. Ce sont surtout des petits aspects techniques comme celui-là, sans que rien soit changé à la substance.

M. Kingsley: C'est bien cela. C'est ce que nous essayons de faire. C'est le mieux que nous puissions faire, et dans le passé, ce comité les a examinés et a fait des commentaires que j'ai appréciés.

Cela peut paraître technique, mais parfois, c'est plus que cela. J'espère bien le faire comprendre. C'est pourquoi je n'aime pas le rôle que je suis appelé à jouer ici.

Le sénateur Fraser: Nous comprenons tous que vous n'aimez pas ce rôle, et tout le monde est d'accord avec vous que ce ne devrait pas être votre rôle.

Cependant, tandis que nous examinons le moyen approprié de vous en soustraire, le fait est qu'en vertu du régime actuel, vous vous retrouvez avec des procédures référendaires qui sont effectivement semblables aux procédures de la Loi électorale. Si c'était une loi distincte, vous pourriez très bien vous retrouver

procedures but underlying principles affecting referendums and elections.

The Elections Act is already a massive piece of legislation. However, would an appropriate alternative be to fold the Referendum Act and regulations back into the Elections Act so that changes to them would mean that they would go through together? That way there would be some guarantee that parliamentarians would have a consistency of approach.

Mr. Kingsley: I think we need two statutes because the objects are different, and, while it is an important happenstance, it should be the same for Canadians to vote in a referendum and an election insofar as the machinery and procedures are concerned.

The honourable senator has raised an interesting point. If the practicalities of Bill C-2 were being reviewed at the same time as the Referendum Act was going through, I think it would have created a different kind of debate. Therefore, the issue is how you reconcile all of that with the fact that Parliament should pass laws. Bill C-2 was a complex piece of legislation because it redid the whole Elections Act from top to bottom. That would have meant that the Referendum Act would have been redone top to bottom. That would have meant that there might have been discussion relating to the Referendum Act that was quite substantial. Should we have practically unlimited amounts of spending? What should be the allocation of free broadcast time? This is part and parcel of the Referendum Act. Yet the main thrust is to change the Canada Elections Act. It will be up to Parliament to decide how it wants to handle that and to governments how they wish to propose legislation to Parliament.

I see the need for two pieces of legislation because they are separate issues and they generate different discussion when we get into the substance.

Senator Fraser: They are two different pieces of legislation and we have discussed the technical reasons for their difference. What are the core differences between elections and referendums? This probably sounds like a foolish question, but I would like to have your response to it on record.

Mr. Kingsley: I do not fully understand your question.

Senator Fraser: Apart from general complexity and voluminous pieces of work, what are the main differences between a referendum and an election that lead you to say we need two statutes?

I understand the technical differences: No candidates, only two sides versus many sides. Beyond that, are there more profound philosophical differences between what an election is supposed to do and what a referendum is supposed to do that lead you to say we really do need two statutes?

Mr. Kingsley: The basic purpose of a referendum under the statute is that it must deal with a constitutional question. Elections do not necessarily have to deal with constitutional questions. That is one fundamental difference. There is also a section of the

avec des séries comparativement différentes, non seulement de procédures, mais aussi de principes qui sous-tendent les référendums et les élections.

La Loi électorale est déjà un texte législatif volumineux. Cependant, est-ce que ce serait une solution acceptable que d'intégrer la Loi référendaire et les règlements connexes dans la Loi électorale, de telle manière que pour y apporter des modifications, il faudrait les examiner ensemble? Ainsi, il y aurait une certaine garantie de cohérence dans la méthode des parlementaires.

M. Kingsley: Je pense qu'il nous faut deux lois, parce que leur objet est différent et, bien que ce soit une circonstance fortuite importante, ce devrait être la même chose pour les Canadiens de voter à un référendum ou à une élection, pour ce qui est du mécanisme et des procédures.

L'honorable sénateur a soulevé une question intéressante. Si les aspects pratiques du projet de loi C-2 avaient été examinés en même temps que la Loi référendaire, je pense que le débat aurait été différent. Par conséquent, la question est de savoir comment concilier tout cela avec le fait que ce devrait être le Parlement qui promulgue les lois. Le projet de loi C-2 était un texte législatif complexe parce qu'il refondait entièrement la Loi électorale, d'un bout à l'autre. Cela signifie que la Loi référendaire aurait dû être refondue d'un bout à l'autre. Cela signifie aussi qu'il aurait pu y avoir d'assez longues discussions sur la Loi référendaire. Devrions-nous avoir des budgets de dépenses pratiquement illimités? Quelle devrait être l'allocation de temps d'antenne gratuit? Cela fait partie intégralement de la Loi référendaire. Cependant, l'objectif principal est de modifier la Loi électorale du Canada. Et ce sera au Parlement de décider comment il veut procéder, et aux gouvernements de déterminer comment ils veulent proposer des lois au Parlement.

Selon moi, il faut deux textes législatifs parce qu'il s'agit de deux enjeux différents et qu'ils suscitent des débats différents lorsque nous allons au fond du sujet.

Le sénateur Fraser: Il y a deux textes législatifs distincts et nous avons discuté des aspects techniques qui les distinguent. Quelles sont les principales différences entre des élections et un référendum? Cela semble peut-être une question bête, mais j'aimerais avoir votre réponse au compte rendu.

M. Kingsley: Je ne comprends pas tout à fait votre question.

Le sénateur Fraser: À part la complexité générale et les textes volumineux, quelles sont les principales différences entre un référendum et une élection, qui vous font dire qu'il nous faut deux lois distinctes?

Je comprends les différences techniques: pas de candidats, seulement deux côtés au lieu de plusieurs. Mais à part cela, y a-t-il des différences philosophiques plus profondes entre l'objet d'une élection et celui d'un référendum, qui vous font dire qu'il nous faut vraiment deux lois?

M. Kingsley: Le but fondamental d'un référendum, selon la loi, est de régler une question d'ordre constitutionnel. Les élections ne doivent pas nécessairement porter sur des questions constitutionnelles. C'est l'une des différences fondamentales. Il y

Referendum Act that says a referendum cannot be held at the same time as an election. There is clear indication there that legislators saw specific differences between these two statutes.

The Chairman: One way of getting around this problem, rather than having one enormous act is to have two acts and get away from your problem with ambulatory references. Every time there is a change in one act or the other there would be consequential amendments included in that act to the other one. Those consequential amendments would actually agree with what is present in both acts.

Mr. Kingsley: I will suggest to you something that I have not discussed with anyone, so I am sure there will be comments after. One can attempt to identify those sections of the Canada Elections Act that would apply to both processes. When they are changed for an election they are automatically changed for a referendum, and there would be something in the Referendum Act that says everything in that section is automatically adapted. I do not know if that would be feasible.

The Chairman: That may be worth looking at some time in the future, but consequential amendments are perhaps easier.

Senator Beaudoin: You convinced me right from the beginning that we need two statutes, because it may be technical but the result is substantial and different. The ideal situation is to have two different statutes. When you say that the referendum may be the first step for a constitutional amendment, a secession, or something of that nature, this is of the greatest importance and it deserves a different statute.

I have another question. Was it at Charlottetown that we had two referendums at the same time: one in Quebec and one in Canada?

Mr. Kingsley: This is what I was alluding to when I was talking about the difficulties of holding two referendums on the same question on the same day, but with different rules leading up to the process.

Senator Beaudoin: I do not see why we should not have a national referendum, and with only one statute that is the federal one. Quebec or any other province may have a different referendum for a question of its own. I agree with that. However, at the federal level we should have a Referendum Act that is applicable in the whole country. I believe that is a reason to have two statutes.

The Chairman: I will direct our parliamentary researchers to look into this and to come up with some suggestions pertaining to the issues that Mr. Kingsley has brought before us. We will return to this issue later on this fall.

I believe that Mr. Kingsley also has something more he would like to say to us today.

a aussi un article de la Loi référendaire qui dit qu'un référendum ne peut avoir lieu en même temps qu'une élection. Il est clair que les législateurs ont vu des différences spécifiques entre ces deux lois.

La présidente: Une façon de régler ce problème, plutôt que d'avoir un texte de loi énorme, ce serait d'avoir deux lois et de contourner ainsi votre problème relativement aux renvois ambulatoires. Avec chaque changement à une loi ou à une autre, les amendements corrélatifs de cette loi seraient intégrés à l'autre. Ces amendements corrélatifs devraient être harmonisés dans les deux lois.

M. Kingsley: Je vais vous suggérer quelque chose dont je n'ai parlé avec personne, alors je suis sûr qu'il y aura des commentaires. L'on pourrait tenter de cerner ces articles de la Loi électorale du Canada qui s'appliqueraient aux deux processus. Lorsqu'ils sont modifiés pour une élection, ils sont automatiquement modifiés pour un référendum, et il y aurait quelque chose dans la Loi référendaire qui dirait que tout ce qui se trouve sous cet article est automatiquement adapté. Je ne sais pas si ce serait faisable.

La présidente: Cela pourrait valoir la peine d'y réfléchir à l'avenir, mais la solution des amendements corrélatifs est peut-être plus simple.

Le sénateur Beaudoin: Vous m'avez convaincu dès le départ qu'il nous faut deux lois, parce que ce peut être technique, mais le résultat est fondamental et différent. La situation idéale est d'avoir deux textes de loi distincts. Lorsque vous dites que le référendum peut être la première étape d'un amendement constitutionnel, d'une sécession, ou de quelque chose de cette nature, c'est de la plus haute importance et il convient d'avoir une loi distincte pour cela.

J'ai une autre question à vous poser. Est-ce que c'est avec Charlottetown que nous avons eu deux référendums en même temps: l'un au Québec et l'un au Canada?

M. Kingsley: C'est ce à quoi je faisais allusion lorsque je parlais de la difficulté de tenir deux référendums sur la même question le même jour, mais avec des règles différentes pour la réalisation du processus.

Le sénateur Beaudoin: Je ne vois pas pourquoi nous ne devrions pas avoir un référendum national, et avec une seule loi, qui soit fédérale. Le Québec, ou toute autre province, peut avoir un référendum différent pour une question qui lui soit propre. Je suis d'accord sur ce plan. Cependant, au niveau fédéral, nous devrions avoir une Loi référendaire qui s'applique à tout le pays. Je crois que c'est une bonne raison pour avoir deux lois.

La présidente: Je demanderai à attachés de recherche parlementaire d'examiner la question et de nous faire des suggestions au sujet des enjeux que M. Kingsley nous a exposés. Nous reviendrons sur cette question plus tard, au cours de l'automne.

Je pense que M. Kingsley a quelque chose d'autre à nous dire aujourd'hui.

Mr. Kingsley: Madam Chair, it have information to give you concerning the Electoral Boundaries Readjustment Act. I would like to take this opportunity to update you on the readjustment of the federal electoral boundaries scheduled to begin on March 12, 2002.

On May 23 of this year, I wrote to all members of Parliament and Senators to inform them of the upcoming redistribution. I also spoke about this in my recent appearance before this committee.

Representation in the House of Commons is readjusted after each decennial census to reflect changes and movements in Canada's population in accordance with the Constitution Act, 1867, and the Electoral Boundaries Readjustment Act.

The readjustment of the federal electoral district boundaries begins when the Chief Statistician prepares and sends the certified census return to the minister designated for the purposes of the Electoral Boundaries Readjustment Act and to the Chief Electoral Officer.

The Chief Statistician has confirmed that the census will be available on March 12, 2002. Ten independent commissions readjust the federal electoral boundaries. I expect that the 10 federal electoral boundaries commissions will be established by March 12, 2002.

When the last redistribution was conducted, there were 11 commissions: there was one for the two electoral districts in the Northwest Territories before the creation of Nunavut. Now that the Northwest Territories and Nunavut constitute one electoral district each, electoral boundaries commissions are not required for them. The same continues to apply to Yukon, which is one riding.

Under the provisions of the Electoral Boundaries Readjustment Act, Elections Canada provides a variety of professional, technical and administrative services to those commissions. All amounts required for the payments of salaries and other expenses under the Electoral Boundaries Readjustment Act are determined by the Chief Electoral Officer and paid out of the Consolidated Revenue Fund under the Chief Electoral Officer's statutory authority.

In preparation for the upcoming redistribution, my office is putting in place the infrastructure to ensure that Statistics Canada and Natural Resources Canada will assist us during redistribution by certifying the population data and verifying the boundary descriptions as is required by law.

The forecast budget for the upcoming redistribution is approximately \$10 million. This covers all expenditures incurred by the commissions, as well as those incurred by Statistics Canada, Natural Resources Canada and Elections Canada.

I am also sharing information with Elections Ontario, as this will be the first readjustment of federal electoral boundaries since

M. Kingsley: Madame la présidente, j'ai de l'information pour vous au sujet de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. J'aimerais profiter de l'occasion pour faire le point sur la révision des limites des fédérales, qui doit commencer le 12 mars 2002.

Le 23 mai de cette année, j'ai écrit à tous les députés et sénateurs pour les informer de l'approche du prochain redécoupage électoral. J'en ai aussi parlé lors de récentes comparutions devant ce comité.

La représentation à la Chambre des communes est revue après chaque recensement décennal, en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867 et de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

La révision des limites des circonscriptions électorales débute lorsque le statisticien en chef prépare et envoie un état certifié des résultats du recensement au ministre chargé de l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Je reçois également une copie du document.

Le statisticien en chef a confirmé que les résultats du recensement seront disponibles le 12 mars 2002, tel que convenu. La révision des limites des circonscriptions fédérales est faite par 10 commissions indépendantes, soit une par province. Je prévois que les 10 commissions de délimitation des circonscriptions fédérales seront formées d'ici le 12 mars 2002.

Lors du dernier redécoupage, il y avait 11 commissions, dont une pour les Territoires du Nord-Ouest qui comptaient deux circonscriptions jusqu'à la création du Nunavut. Maintenant que les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut constituent une circonscription chacun, il n'est plus nécessaire de mettre sur pied une commission pour eux. Évidemment, il en va toujours de même pour le Yukon, qui représente une circonscription fédérale.

En vertu de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, Elections Canada dispense une gamme de services professionnels, techniques et administratifs aux commissions. Les montants requis pour le paiement des traitements et des autres dépenses qu'entraîne la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales sont déterminés par le directeur général des élections et prélevés sur le Trésor en vertu du pouvoir qui m'est conféré par la loi.

En préparation pour le prochain redécoupage électoral, mon bureau met en place l'infrastructure appropriée pour garantir que Statistique Canada et Ressources naturelles Canada appuieront Elections Canada dans le cadre de la révision des limites des circonscriptions, en confirmant les données sur la population et en vérifiant les descriptions des limites des circonscriptions, conformément à la loi.

Le budget prévu pour le prochain redécoupage s'élève à environ 10 millions de dollars. Ce montant englobe toutes les dépenses qui seront encourues par les commissions ainsi que celles de Statistique Canada, de Ressources naturelles Canada et d'Elections Canada.

J'échange également des renseignements avec Elections Ontario, puisqu'il s'agira du premier redécoupage électoral depuis

the electoral boundaries in the Province of Ontario were aligned with federal electoral district boundaries.

The Chief Justices of all provinces were contacted last March, and again last month, and have been asked to identify a judge to sit as chair of the commission for their respective province to meet the March 12 target date. I also took the opportunity on both occasions to provide them with information on the redistribution process and the projected schedule for the work of the chair of the commission.

The Speaker of the House of Commons has been written to for the purposes of appointing the two other members of each commission. I have been informed that he has received my two letters.

Preparations have begun to bring commission members and commission secretaries to a three-day conference here in Ottawa. This is to start on March 13. Guest speakers and academics will also be invited to address the concept of Community of Interest.

We will also provide advice to the commissions concerning the names of electoral districts that meet the requirements set by the Geographic Names Board of Canada in order to avoid future requests for name changes that could become very expensive to implement and are sometimes confusing to the public.

[Translation]

For the first time, a web module entitled Federal Representation 2004, accessible through the Elections Canada website at www.elections.ca is being developed and will be available on March 12, 2002 for those who would like information on the process or to communicate with each of the ten commissions electronically.

For each provinces, we will publish on the web module detailed maps showing the electoral district boundaries. In order to clearly illustrate the modifications at each step of the redistribution process, the user will have the choice to superimpose any two of the following: the current boundaries, the proposed boundaries, the boundaries from the commission's report and the new boundaries adopted.

The development of a redistributing tool which will use census and geography data to electronically and interactively produce boundary scenarios will begin shortly. That of course will be used by the commissions in their work.

A communications plan is being prepared to identify strategies to inform the public on the process and encourage the participation of all segments of our society, including aboriginal and ethnocultural communities.

que les limites des circonscriptions provinciales, en Ontario, sont harmonisées avec celles des circonscriptions fédérales.

En mars dernier, et aussi le mois dernier, j'ai communiqué avec les juges en chef de toutes les provinces pour leur demander de désigner un juge pour être président de la commission de leur province à temps pour l'échéance du 12 mars 2002. J'ai aussi profité de ces deux occasions pour leur fournir des renseignements sur le processus de redécoupage électoral et préciser le calendrier provisoire de leur travail.

J'ai également communiqué avec le Président de la Chambre des communes aux fins de la nomination des deux autres membres de chaque commission. On m'a avisé qu'il a reçu mes deux lettres.

Nous avons commencé les préparatifs en vue de réunir les membres et les secrétaires des commissions, après leur nomination, pour une conférence de trois jours qui aura lieu ici, à Ottawa, à partir du 13 mars. Nous inviterons des conférenciers extérieurs et des universitaires à aborder le concept de communauté d'intérêt.

De plus, nous donnerons aux commissions des conseils concernant le choix de noms pour les circonscriptions, suivant les critères établis par la Commission de toponymie du Canada, de façon à éviter d'éventuelles demandes de changement de nom, car changer le nom d'une circonscription peut devenir très coûteux et, parfois, sème la confusion auprès du public.

[Français]

Pour la première fois, nous développons un module Web pour ceux qui voudront de l'information sur le processus de redécoupage électoral ou qui souhaiteront communiquer électroniquement avec l'une ou l'autre des dix commissions. Ce module Web, intitulé: «Représentation fédérale 2004», sera accessible à partir du site Web d'Élections Canada, dès le 12 mars à www.elections.ca.

Pour chaque province, nous y publierons des cartes détaillées où se superposeront tour à tour, selon le choix de l'utilisateur, les limites actuelles des circonscriptions, les limites proposées, les limites retenues dans le rapport de la Commission et les nouvelles limites adoptées, de façon à montrer clairement les modifications à chacune des étapes du processus de redécoupage.

Nous commencerons sous peu le développement d'un outil électronique additionnel qui combinerà des données géographiques à celles du recensement pour produire, de manière interactive, des scénarios de redécoupage électoral, qui serviront évidemment aux commissions dans leurs travaux.

Nous préparons déjà un plan de communication, à travers tout le pays, qui définit les stratégies appropriées pour informer le public au sujet du processus et inviter tous les Canadiens, à y participer, y compris les communautés autochtones et les communautés ethnoculturelles.

In addition, there could be as many as five provincial redistributions taking place during the life of the readjustment of the federal electoral boundaries. As a result, our key messages will have to be appropriately directed to avoid public confusion.

I would like to bring to your attention a few key dates from the projected schedule for redistribution.

Firstly, the Chief Electoral Officer will calculate the number of seats allocated to each province.

Secondly, each commission will consider a number of scenarios to divide the province into the number of seats allocated to that province and then publish its proposal.

Then, the commissions will hold public hearings between July and October 2002. The commissions will then draft their report which will be tabled in the House of Commons between July 2002 and March 2003.

At this point, members of the House of Commons will have an opportunity to comment on the proposed ridings through the Standing Committee on Procedure and House Affairs. This is expected to take place between September 2002 and April 2003.

The commissions will then consider the objections raised by the members of the House of Commons and will subsequently issue their final report all between October 2002 and June 2003. You must understand that the commissions make an independent ruling which may or may not be based on the members' observations.

The timeframes reflect the fact that the commissions' reports are tabled in a staggered fashion, based on the workload of each province. Less populated provinces require less time than Ontario, Quebec or British Columbia.

Finally, a representation order would be proclaimed by June 30, 2003, barring delays, and would come into force with the first dissolution of Parliament to occur at least one year after the proclamation. Therefore, any federal general election called after June 30, 2004 would be conducted using the boundaries specified under the new representation order.

This one-year delay would give political parties, prospective candidates and Elections Canada time to adapt to the new electoral boundaries. This is a key year.

I am pleased to provide you today with a copy of the projected schedule. We would also be happy to answer questions you might have about federal redistributions. However, I would first like to introduce to you Carol Lesage, who is Director of Operations at Elections Canada. She will also be happy to field your questions.

Au niveau provincial, jusqu'à cinq exercices de redécoupage électoral pourraient avoir lieu durant cette même période de révision des limites des circonscriptions fédérales. Il faudra donc exprimer nos messages-clés à la population de façon à éviter de la confusion.

J'aimerais maintenant attirer votre attention sur quelques dates importantes du calendrier provisoire du prochain redécoupage des circonscriptions fédérales.

Premièrement, le directeur général des élections calculera le nombre de sièges alloués par province en fonction de la formule constitutionnelle.

Deuxièmement, chaque commission considérera une variété de scénarios pour diviser la province selon un nombre de sièges alloués à cette province puis publie alors sa proposition.

Entre juillet et octobre 2002, les commissions tiendront des séances publiques. Les commissions rédigeront ensuite leurs rapports qui seront déposés à la Chambre des communes entre juillet 2002 et mars 2003.

À ce stade, les députés pourront présenter leurs commentaires sur les circonscriptions proposées, par l'entremise du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, probablement entre septembre 2002 et avril 2003.

Les commissions étudieront alors les objections des députés et publieront par la suite leurs rapports finaux entre octobre 2002 et juin 2003. Vous aurez compris que les commissions prennent une décision indépendante qui peut s'inspirer ou pas des commentaires des députés.

Ces dates provisoires tiennent compte du fait que les commissions ne déposeront pas leur rapport toutes en même temps évidemment, mais plutôt en fonction de la charge de travail de chacune dans sa province respective. Les commissions des provinces moins peuplées ont besoin de moins de temps que l'Ontario, par exemple, ou le Québec et la Colombie-Britannique.

Finalement, un décret de représentation électorale devrait être proclamé au plus tard le 30 juin 2003, sauf délai, et entrer en vigueur à la première dissolution du Parlement à survenir au moins un an après la proclamation. C'est donc dire que toute élection générale fédérale déclenchée après le 30 juin 2004 serait tenue selon les limites des circonscriptions établies en vertu du nouveau décret de représentation.

Cette durée d'une année permet aux partis politiques, aux candidats possibles et à Elections Canada de s'adapter aux nouvelles circonscriptions. C'est une année-clé et c'est la raison pour laquelle elle existe.

Permettez-moi de vous remettre aujourd'hui une copie du calendrier provisoire du prochain redécoupage. Aussi, il nous ferait plaisir de répondre maintenant aux questions que vous pouvez avoir au sujet de la révision des limites des circonscriptions fédérales, mais avant cela, permettez-moi d'introduire M. Carol Lesage, directeur du processus de redécoupage à Elections Canada, qui vient de se joindre à nous pour nous aider à répondre à vos questions.

[English]

The Chairman: Mr. Kingsley, thank you very much. We would be delighted to be able to ask questions, but I allowed you to make this presentation for the interest of the members. We do not have a mandate to report on this or to question you about it. Perhaps the committee members would question you privately afterwards. We cannot do so during the committee.

That is one of the difficulties with Senate committees: They can only operate within their mandate and I have stretched that mandate quite a bit today.

Senator Fraser: You can circulate among the committee members the documents that the witness has chosen to provide?

The Chairman: Absolutely. We can have before us everything that is here. We will take great interest in them, I assure you. We will have you back and grill you on the proposed new riding boundaries, when you report on the changes to the legislation for elections.

Mr. Kingsley: On November 27 you will receive a copy of my report on changes to the Canada Elections Act. Should your committee obtain a mandate from the Senate concerning the matter of redistribution, I will be ready to appear before you to pursue the topic to the entire satisfaction of honourable senators.

The Chairman: We appreciate that very much.

Senator Beaudoin, you can talk to me but not to the Chief Electoral Officer.

Senator Beaudoin: It is true that we cannot act if we do not have a mandate, but under the Constitution, every ten years we must go back to the question of the electoral regime in Canada. I understand that this is related to that.

The Chairman: This arises out of the 2001 census. I encourage members of the committee to meet with the electoral officer if they wish.

The committee adjourned.

[Traduction]

La présidente: Monsieur Kingsley, je vous remercie beaucoup. Nous serions ravis de pouvoir poser des questions, mais je vous ai autorisé à faire cette présentation à titre d'information des membres. Nous n'avons pas le mandat de faire rapport de ceci ou de vous interroger sur le sujet. Peut-être les membres du comité voudront-ils vous poser des questions tout à l'heure. Nous ne pouvons pas le faire dans le cadre de la réunion du comité.

C'est l'une des difficultés des comités du Sénat: ils ne peuvent s'occuper que de ce qui relève de leur mandat, et j'ai déjà étiré ce mandat suffisamment aujourd'hui.

Le sénateur Fraser: Vous pouvez faire circuler parmi les membres du comité les documents que le témoin a choisi de fournir?

La présidente: Absolument. Nous pouvons avoir tout ce qui est ici. Nous nous y porterons grand intérêt, je peux vous l'assurer. Nous vous inviterons à nouveau pour vous interroger sur les nouvelles limites des circonscriptions, lorsque vous nous ferez rapport des changements à la loi électorale.

M. Kingsley: Le 27 novembre, vous recevrez une copie de mon rapport sur les changements à la Loi électorale du Canada. Si votre comité était chargé par le Sénat de la question de la nouvelle répartition, je serais disposé à revenir ici pour approfondir le sujet à l'entière satisfaction des honorables sénateurs.

La présidente: Nous l'apprécions beaucoup.

Sénateur Beaudoin, vous pouvez me parler, mais pas au directeur des élections.

Le sénateur Beaudoin: Il est vrai que nous ne pouvons pas agir si nous n'avons pas de mandat, mais en vertu de la Loi constitutionnelle, tous les 10 ans, nous devons revenir sur la question du régime électoral au Canada. Il me semble que ceci est lié à cette règle.

La présidente: Cette question se rapporte au recensement de 2001. J'encourage les membres du comité à parler au directeur général des élections s'ils le veulent.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Diane R. Davidson, Chief Legal Officer;
Holly McManus, Deputy Chief Legal Officer.

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Diane R. Davidson, première conseillère juridique;
Holly McManus, première conseillère juridique adjointe.

A1
YC24
L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, November 21, 2001

Le mercredi 21 novembre 2001

Issue No. 16

Fascicule n° 16

First meeting on:

Bill C-24, An Act to amend the Criminal Code
(organized crime and law enforcement)
and to make consequential amendments to other Acts

Première réunion concernant:

Le projet de loi C-24, Loi modifiant le Code Criminel
(crime organisé et application de la loi)
et d'autres lois en conséquence

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

The Honourable Lawrence MacAuley, P.C., M.P.,
Solicitor General of Canada

COMPARAISSENT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée,
ministre de la Justice et procureure général du Canada

L'honorable Lawrence MacAuley, c.p., député
Solliciteur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Gill	Robichaud
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*November 21, 2001*).

The name of the Honourable Senator Gill substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*November 21, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Gill	Robichaud
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 21 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Gill est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 21 novembre 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, September 25, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Moore, seconded by the Honourable Senator Léger, for the second reading of Bill C-24, An Act to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts.

After debate,

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Callbeck, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 25 septembre 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Moore, appuyée par l'honorable sénateur Léger, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

L'honorable sénateur Joyal, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Callbeck, que la suite du débat sur la motion soit renvoyée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday November 21, 2001
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:40 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Lorne Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators, Beaudoin, Cools, Gill, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, Robichaud, P.C., and Rivest (10).

Other senators present: The Honourable Senators Kelleher, P.C., and Stratton (2).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee proceeded to study Bill C-24, An Act in respect of Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts.

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada;

The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P., Solicitor General.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy Section.

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General.

As individuals:

Antonio Nicaso, Journalist and Author;

Michel Auger, Journalist, Legal and Criminal Affairs Expert at the *Journal de Montréal*.

From the Canadian Police Association:

Mike Niebudek, Vice-President;

Yves Prud'homme, President, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Julian Fantino, Chief, Toronto Police Service;

Vince Westwick, General Counsel.

From the Royal Canadian Mounted Police (RCMP):

Giuliano Zaccardelli, Commissioner;

William Lenton, Assistant Commissioner.

From the municipalité de Granby:

Denis Roy, Directo, Sûreté municipale.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 21 novembre 2001
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 40 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Gill, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson, Robichaud c.p., et Rivest (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kelleher, c.p., et Stratton (2).

Est présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité examine le projet de loi C-24, loi modifiant le Code criminel (crime organisé et applications de la loi) et d'autres lois en conséquence.

COMPARAISSENT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada;

L'honorable Lawrence MacAulay, c.p., député, solliciteur général du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Division des politiques et du droit criminel.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Paul Kennedy, solliciteur général adjoint principal.

À titre personnel:

Antonio Nicaso, journaliste et auteur;

Michel Auger, journaliste, spécialiste des affaires judiciaires et criminelles au *Journal de Montréal*.

De l'Association canadienne de la police:

Mike Niebudek, vice-président;

Yves Prud'homme, président de la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec.

De l'Association canadienne des chefs de police:

Julian Fantino, chef, Service de la police de Toronto;

Vince Westwick, avocat général.

De la Gendarmerie royale du Canada (GRC):

Giuliano Zaccardelli, commissaire;

William Lenton, commissaire adjoint, directeur des services fédéraux.

De la municipalité de Granby:

Denis Roy, directeur de la Sûreté municipale.

Minister McLellan made a statement. Minister MacAuley made a statement. The ministers and witnesses answered questions.

At 5:15 p.m., the committee suspended its sitting.

At 5:20 p.m., the committee resumed its sitting.

Mr. Auger made a statement. Mr. Nicaso made a statement. The witnesses answered questions.

At 6:34 p.m., the committee suspended its sitting.

At 6:50 p.m., the committee resumed its sitting.

Commissioner Zaccardelli made a statement. Mr. Westwick made a statement. Mr. Fantino made a statement. Mr. Niebudek made a statement. Mr. Prud'homme made a statement. Mr. Roy made a statement. The witnesses answered questions.

At 9:07 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La ministre McLellan fait une déclaration. Le ministre MacAuley fait une déclaration. Les ministres et les témoins répondent aux questions.

À 17 h 15, la séance est suspendue.

À 17 h 20, la séance reprend.

M. Auger fait une déclaration. M. Nicaso fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

À 18 h 34, la séance est suspendue.

À 18 h 50, la séance reprend.

Le commissaire Zaccardelli fait une déclaration. M. Westwick fait une déclaration. M. Fantino fait une déclaration. M. Niebudek fait une déclaration, M. Prud'homme fait une déclaration. M. Roy fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

À 21 h 07, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 21, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-24, to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 3:40 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: With us today are the Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada, and the Honourable Lawrence MacAulay, Solicitor General of Canada. They are accompanied by Mr. Richard Mosley and Mr. Paul Kennedy, respectively.

Later today we will hear from two investigative journalists and authors, Messrs. Nicaso and Auger, and a panel of witnesses on law enforcement.

Please proceed.

[*Translation*]

The Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Madam Chair, on behalf of my colleague, the Solicitor General, thank you for your invitation to appear today on the matter of Bill C-24, an Act to amend the Criminal Code and other statutes in relation to organized crime and law enforcement.

While the Government of Canada continues to work to combat terrorism, we must remember that organized crime remains a major problem in Canada and that our fight against organized crime is in many ways similar to our fight against terrorism.

[*English*]

We know that both terrorism and organized crime have existed for a long time. They have both taken on new guises because of globalization and technology, and the ability to move billions of dollars around the world quickly and easily. They have existed for a long time and they will both continue to exist.

Both terrorism and organized crime are insidious. They prey on the innocent, inflict fear and attack basic institutions of democracy. While I could spend some time speaking to you about the many similarities between organized crime and terrorism, I should like to highlight one very important similarity. Both organized crime and terrorism require police, prosecutors, legislators, governments and the courts to work together to ensure that our legislation goes hand in hand with effective enforcement tools in order for our efforts to be successful.

This does not mean that they require the same tools. Rather, they require the recognition that in order to be serious about combating terrorism and organized crime we will have to accept and respond to the need for increased police powers and effective legislation where appropriate and where needed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été transmis le projet de loi C-24, pour modifier le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et pour apporter les modifications corrélatives aux autres actes législatifs, s'est réuni aujourd'hui à 15 h 40 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous avons parmi nous aujourd'hui Mme Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada, et M. Lawrence MacAulay, solliciteur général du Canada. Ils sont accompagnés par M. Richard Mosley et M. Paul Kennedy, respectivement.

Plus tard dans la journée, nous entendrons le témoignage de deux journalistes enquêteurs et auteurs, MM. Nicaso et Auger, et un groupe de témoins sur l'application de la loi.

Veuillez poursuivre.

[*Français*]

L'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Madame la présidente, au nom de mon collègue, le solliciteur général, je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître aujourd'hui en ce qui a trait au projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois se rapportant au crime organisé et à l'application de la loi.

Bien que le Canada travaille à combattre le terrorisme, nous devons nous rappeler que le crime organisé demeure un problème majeur au Canada et que notre lutte au crime organisé est de plusieurs façons semblable à notre lutte contre le terrorisme.

[*Traduction*]

Nous savons que tant le terrorisme que le crime organisé existent depuis longtemps. Ils ont tous les deux pris une nouvelle dimension en raison de la mondialisation et de la technologie moderne ainsi que de la possibilité de déplacer facilement et rapidement des milliards de dollars dans le monde entier. Ils existent depuis longtemps et continueront à exister.

Tant le terrorisme que le crime organisé sont insidieux. Ils s'attaquent aux innocents, provoquent la peur et s'en prennent aux institutions fondamentales de la démocratie. Même si je pouvais vous parler pendant un certain temps des similitudes entre le crime organisé et le terrorisme, j'aimerais souligner une similitude très importante. Tant le crime organisé que le terrorisme nécessitent que la police, les substituts du procureur général, les législateurs, les gouvernements et les tribunaux collaborent pour s'assurer que notre législation va de pair avec des outils efficaces d'application de la loi afin que nos efforts portent leurs fruits.

Cela ne signifie pas qu'ils exigent les mêmes outils. Ils demandent plutôt la prise de conscience que pour combattre sérieusement le terrorisme et le crime organisé, nous devons accepter la nécessité de pouvoirs plus importants de la police et une législation efficace dans la mesure où cela est approprié et nécessaire et répondre à ce besoin.

Bill C-24 was introduced in April of this year for that reason. It responds to the need to provide police and prosecutors with better tools to deal with organized criminals. This need is more pressing today than it has been in the past.

We know that the actions of organized criminals are felt across this country, in communities of all sizes and kinds. This is not simply a big city problem. Organized criminals are at the heart of serious social problems, including illegal drug use and organized prostitution. These crimes typically cost victims up to tens of thousands of dollars. Frequently, the victims are those who can least afford it, such as elderly persons on fixed incomes.

Organized crime is also involved in serious property theft, such as automobile theft, to feed illegal markets. We know that criminals are stealing from Canadians through telemarketing, Internet and credit card fraud. It is an understatement that organized crime has negative effects on public safety and security.

In some areas, the open activity of organized criminal groups has led to an atmosphere of lawlessness and fear. There have been murders of gang members by rival gangs. Innocent third parties have also been killed. In addition to these killings, local officials and ordinary citizens have been threatened and intimidated.

When you hear from Mr. Auger later this afternoon, you will have a first-hand account from a courageous individual who was seen the truly horrific and ugly face of organized crime in this country.

Canadians are paying for the kinds of crime I have just outlined. The impacts and costs are not always obvious, but they are real and can be very significant. We pay in terms of the impact of violence and intimidation in our communities. We pay in terms of human suffering, the disruption of families and the diminution of individual lives. We pay in health costs linked to drug abuse and related illnesses like HIV and hepatitis. We pay in insurance rates, interest rates and lost tax revenues.

Organized crime also has serious consequences across our borders. The international smuggling of persons is an activity of organized crime. This smuggling, frequently done under dangerous conditions, can threaten human lives and often lead to slavery-like conditions for the persons paying the criminal gang that transported them. As Senator Pearson knows, all too often this human smuggling involves women and children.

At the last meeting I attended of justice and interior ministers in Milan, there were two items on the agenda. One was organized crime and the other was terrorism. Around that table, ministers of justice and interior ministers from European Union countries and Japan talked at great length and with great eloquence about the growth in human smuggling and the human tragedy attendant

C'est à ce titre que le projet de loi C-24 fut introduit en avril de cette année. Il répond au besoin de procurer de meilleurs outils à la police et aux substituts du procureur général pour faire face aux criminels organisés. Ce besoin est encore plus pressant aujourd'hui que par le passé.

Nous savons que les actes des criminels organisés se ressentent dans tout le pays, dans les collectivités de toute nature et de toute taille. Ce n'est pas un problème limité aux grandes villes. Les criminels organisés sont en plein centre de problèmes sociaux graves, y compris l'utilisation de drogues illicites et la prostitution organisée. Ces crimes coûtent généralement des dizaines de milliers de dollars à leurs victimes. Les victimes sont souvent celles qui en ont le moins les moyens, telles que les personnes âgées aux revenus fixes.

Le crime organisé se manifeste également par le vol de biens personnels importants, tel que le vol de véhicules automobiles, pour alimenter les marchés illégaux. Nous savons que les criminels volent les Canadiens par le biais de la télémercatique, de l'Internet et de la fraude des cartes de crédit. Dire que le crime organisé a des répercussions négatives sur la santé et la sécurité publiques est une litote.

Dans certaines régions, l'activité non dissimulée des groupes de criminels organisés a entraîné un climat de non-respect des lois et de peur. Des membres de groupes sont assassinés par des membres de groupes rivaux. Des tiers innocents sont également tués. En plus de ces meurtres, des représentants locaux et des citoyens ordinaires sont menacés et intimidés.

Lorsque vous entendrez M. Auger plus tard cet après-midi, vous aurez un témoignage direct d'un individu courageux qui a été confronté au vrai visage horrible et terrifiant du crime organisé dans ce pays.

Les Canadiens paient pour les crimes que je viens de décrire. Les répercussions et les coûts ne sont pas toujours manifestes, mais ils sont réels et peuvent être très importants. Nous payons en termes d'impact de la violence et d'intimidation dans nos collectivités. Nous payons en termes de souffrance humaine, de dissociation familiale et de réduction de vies individuelles. Nous payons en matière de dépenses de santé liées à l'abus de drogues et aux maladies connexes telles que le VIH et l'hépatite. Nous payons en matière de barèmes d'assurance, de taux d'intérêt et de recettes fiscales perdues.

Le crime organisé a également des conséquences graves au-delà de nos frontières. La contrebande internationale d'êtres humains est une des activités du crime organisé. Cette contrebande, souvent effectuée dans des conditions dangereuses, peut menacer des vies humaines et souvent entraîner des conditions semblables à l'esclavagisme pour les personnes payant le groupe criminel qui les transportent. Comme le sait le sénateur Pearson, ce trafic de personnes implique bien trop souvent des femmes et des enfants.

Au cours de la dernière réunion des ministres de la Justice et de l'Intérieur à laquelle j'ai participé à Milan, deux éléments étaient à l'ordre du jour. Un était le crime organisé et l'autre le terrorisme. Autour de la table, les ministres de la Justice et de l'Intérieur des pays membres de l'Union européenne et le Japon ont longuement parlé avec grande éloquence de l'accroissement du trafic de

upon it. They spoke about the fact that in almost all cases human smuggling is run by elements of organized crime. In the opinion of the G8 justice ministers, this is a growing and particularly distressing phenomenon, especially for women and children.

Organized crime is also involved in the illegal trafficking of firearms, the cross-border smuggling of contraband such as tobacco and alcohol, and even in environmental crimes such as the illegal dumping of toxic wastes.

Clearly, organized crime does not respect borders and so must be met with an international response. As with terrorism, we must be willing to work together with our international partners to deal effectively with organized criminals.

Although Canada works hard to fight organized crime with the United States, throughout the Americas, in the G8, with the European community generally, and with the United Nations, having signed the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, we must and will do more in cooperation with our international partners. Greater investigation, greater information sharing, and a greater understanding of the need to work together to choke off the activities of organized criminals is key to our success.

Domestically, the proposals in Bill C-24 seek to improve our capacity to address the problems created by organized crime. The proposals of the bill fall into four categories. First, the bill provides a new definition of criminal organization and creates key new offences targeting the full range of activities of these organizations.

Second, the bill provides new measures to improve the protection from intimidation of people who play a role in the justice system.

Third, the bill broadens the powers of law enforcement to forfeit the proceeds of crime and, in particular, the profits of criminal organizations, and to seize and forfeit property that was used in the crime.

Fourth, the bill creates an accountable process to protect law enforcement officers from criminal liability for certain otherwise illegal acts committed in the course of investigations.

I will focus my comments on the definition of criminal organization and the problem of intimidation. My colleague, the Solicitor General, will speak more generally to law enforcement powers and accountability.

In 1997, Bill C-95 created the first definition of criminal organization. This bill also created an offence of participating in the activities of a criminal organization, when combined with the commission of a particular crime. Despite some degree of success in prosecuting this offence, we recognize that these provisions should be strengthened and made more effective.

personnes et de la tragédie humaine afférent. Ils ont parlé du fait que, dans presque tous les cas, la contrebande humaine est contrôlée par le crime organisé. Selon les ministres de la Justice du G-8, il s'agit d'un phénomène grandissant et particulièrement affligeant, surtout pour les femmes et les enfants.

Le crime organisé est également impliqué dans le trafic illégal d'armes à feu, la fraude douanière de contrebande telle que le tabac et l'alcool, et même les crimes contre l'environnement comme le déversement illégal de déchets toxiques.

Le crime organisé ne respecte visiblement pas les frontières et doit par conséquent être adressé sur le plan international. Tout comme pour le terrorisme, nous devons collaborer volontairement avec nos partenaires internationaux pour parer efficacement aux actes des criminels organisés.

Bien que le Canada travaille dur pour combattre le crime organisé en collaboration avec les États-Unis, partout en Amérique du Nord et du Sud, au sein du G-8, avec la Communauté européenne dans son ensemble, et avec les Nations Unies, en ayant signé une Convention des Nations Unies sur le crime organisé transnational, nous devons coopérer davantage avec nos partenaires internationaux. De meilleures enquêtes, un meilleur partage des connaissances et une meilleure compréhension du besoin de travailler ensemble pour étouffer les activités des criminels organisés est la clé de notre succès.

Sur le plan national, les propositions du projet de loi C-24 cherchent à améliorer notre capacité à contrer aux problèmes créés par le crime organisé. Les propositions du projet de loi se divisent en quatre catégories. Premièrement, le projet de loi prescrit une nouvelle définition de l'organisation criminelle et crée de nouvelles infractions clés ciblant un large éventail d'activités de ces organisations.

Deuxièmement, le projet de loi procure de nouvelles mesures pour améliorer la protection contre l'intimidation des personnes responsables au sein du système juridique.

Troisièmement, le projet de loi étend les pouvoirs afférents à l'application de la loi pour confisquer les produits du crime et, en particulier, les profits de l'organisation criminelle, et saisir et confisquer les biens utilisés pour réaliser le crime.

Quatrièmement, le projet de loi crée un processus de responsabilité pour protéger les agents de la paix contre la responsabilité criminelle pour certains actes commis dans le cadre de leurs enquêtes et qui seraient autrement illégaux.

Je concentrerai mes commentaires sur la définition de l'organisation criminelle et le problème de l'intimidation. Mon collègue, le solliciteur général, parlera des pouvoirs et de la responsabilité de l'application de la loi d'un point de vue plus global.

En 1997, le projet de loi C-95 donna naissance à la première définition de l'organisation criminelle. Ce projet de loi définit également la participation aux activités des organisations criminelles comme une infraction, lorsqu'elle était associée à la commission d'un crime particulier. En dépit d'un certain succès dans le cadre des poursuites de la présente infraction, nous

In response to this, the definition of criminal organization has been clarified and extended in scope under Bill C-24. The definition of criminal organization proposed in the bill responds to the concern, a very real concern, that the current definition only captures a limited range of criminal organizations and is excessively complex to establish.

The current definition only captures criminal organizations that include at least five persons, and at least two of which have committed serious offences within the preceding five years. As well, the organizations themselves must be shown to have been committing crimes punishable by a maximum sentence of five years or more imprisonment.

The new definition of criminal organization will target criminal groups of three or more individuals, one of whose main purposes or activities is either committing serious offences or making it easier for others to commit serious offences.

The definition specifies that the serious offences are those that, if committed, would likely result in the direct or indirect receipt of a material benefit to the group or persons who make up the group.

The new definition also clarifies that the definition of "criminal organization" does not apply to a group of persons that forms randomly for the immediate commission of a single offence.

I wish to take this opportunity to clarify the relationship between the anti-organized crime provisions and the anti-terrorist provisions with respect to definition.

Under these new bills, we view criminal organizations and terrorist groups as distinct, legal concepts. This results from key words used in the definition of each. With respect to a criminal organization, the definition includes reference to offences likely resulting in material benefit. The receipt of material benefit is the primary focus of organized crime, but not of terrorism.

With respect to terrorist groups, the definition under Bill C-36, through further reference to the definition of terrorist activity, refers to specific offences under international conventions on terrorism, and more generally to offences intended to intimidate persons through violence or other activities that cause serious harm for political, religious or ideological purposes. This is the essence of terrorism, but not the essence of organized crime.

Conceptually, and this is why I am explaining this in some detail, there could be some overlap between the two definitions in certain cases. This may occur in practice as well. It is possible to imagine a terrorist group that operates locally as a criminal organization to obtain financial gain that can be used to finance terrorism. In some cases, it may be possible to prosecute under one or the other of the provisions applicable to criminal

reconnaissons que les présentes dispositions devraient être rehaussées et rendues plus efficaces.

À cet effet, la définition de l'organisation criminelle fut précisée et sa portée élargie en vertu du projet de loi C-24. La définition de l'organisation criminelle proposée dans le projet de loi répond à l'inquiétude, une inquiétude fondée, que la définition actuelle ne comprend qu'un éventail limité des organisations criminelles et est excessivement compliquée à mettre en place.

La définition actuelle ne comprend que les organisations criminelles qui impliquent au moins cinq personnes, dont au moins deux ont commis des infractions graves au cours des cinq années précédentes. En outre, il doit être prouvé que les groupes mêmes ont commis des crimes punissables par une sentence maximale de cinq ans d'emprisonnement ou plus.

La nouvelle définition de l'organisation criminelle ciblera les groupes de criminels regroupant trois personnes ou plus, dont l'un des objectifs ou des activités principaux est soit de commettre des infractions graves, soit d'aider d'autres personnes à commettre des infractions graves.

La définition précise que les infractions graves sont celles qui, si elles sont commises, résulteront dans la réception directe ou indirecte d'un avantage matériel pour le groupe ou pour les personnes qui le constituent.

La nouvelle définition précise également que la définition des «organisations criminelles» ne s'applique pas à un groupe de personnes qui se forme de manière aléatoire pour la commission immédiate d'une infraction unique.

Je désire profiter de cette occasion pour préciser la relation entre les dispositions contre le crime organisé et les dispositions antiterroristes en ce qui concerne la définition.

En vertu des nouveaux projets de loi, nous considérons les organisations criminelles et les groupes de terroristes comme des concepts juridiques séparés. Cela résulte de l'utilisation de termes clés dans la définition de chacun de ces concepts. En ce qui concerne les organisations criminelles, la définition fait référence aux infractions entraînant vraisemblablement un avantage matériel. La réception d'un avantage matériel est la focalisation principale du crime organisé, mais pas pour le terrorisme.

En ce qui concerne la définition en vertu du projet de loi C-36 des groupes de terroristes, par le biais d'une référence additionnelle à la définition des actes de terrorisme, se rapporte aux infractions spécifiques des conventions internationales sur le terrorisme, et plus généralement aux infractions visant à intimider des personnes à l'aide de la violence ou d'autres actes provoquant des préjudices graves à des fins politiques, religieuses ou idéologiques. C'est l'essence du terrorisme, mais pas celle du crime organisé.

En théorie, les deux définitions peuvent se chevaucher dans certains cas et c'est pour cette raison que je les explique en détail. Cela peut se produire en pratique aussi. Il est possible d'imaginer un groupe de terroristes qui organiseraient des organisations criminelles locales pour obtenir des profits financiers pouvant être utilisés pour financer le terrorisme. Dans certains cas, il peut être possible de poursuivre en vertu de l'une ou l'autre des dispositions

organizations and terrorist groups. Nevertheless, it is important to recognize that we are providing two separate definitions under our laws in Bill C-24 and C-36, and separate offences, although sometimes similar offences, to deal with each.

I observe, however, that some of the other provisions of Bill C-24 that deal more generally with law enforcement, including the new law enforcement justification provisions, will also be helpful in the fight against terrorism.

As I have noted, a criminal organization offence was added to the Criminal Code in 1997. While there have been successful prosecutions under this section, there are real concerns that the section is not sufficient to allow effective prosecution of the full range of criminal organization activity. This is especially true with respect to those who knowingly facilitate the activities of criminal organizations themselves without necessarily being directly part of the organizations.

Under Bill C-24, the existing criminal organization offence will be replaced by three new offences. These offences target participating in or contributing to the activities of a criminal organization for the purpose of enhancing that organization's ability to facilitate or commit indictable offences, involvement in indictable offences committed for the benefit of or at the direction of or in association with a criminal organization, and leadership of a criminal organization.

The maximum penalties for these offences would be five years, 14 years and life in prison, respectively. These penalties would be consecutive, not concurrent, and would be subject to a presumptive parole ineligibility period of one half the sentence.

I believe that together with the new definition of criminal organization, these new offences will significantly enhance our ability to prosecute those involved in organized crime.

In the past, members of criminal organizations have attempted to intimidate informants, witnesses, journalists and prospective jurors, as well as the police, prosecutors, corrections officials and legislators. When we carried out a consultation, some eighteen months or two years ago now, I was surprised at the evidence and the information that we received as to the degree of perceived intimidation by key actors in the justice system by those involved in organized crime.

In Bill C-24, we have recognized a strong need to combat intimidation and make related law reforms. The bill sets out new jury selection procedures in the Criminal Code to provide greater protection of the privacy of jurors by limiting access to names, addresses and occupations of potential jurors. Bill C-24 also clarifies powers of judges to exclude persons from the courtroom and provides new powers to permit testimony outside the courtroom or by other alternative means in the case of trials of criminal organization offences.

applicables aux organisations criminelles et aux groupes de terroristes. Néanmoins, il est important de reconnaître que nous prescrivons deux définitions distinctes en vertu des lois des projets de loi C-24 et C-36, ainsi que des infractions différentes, bien que parfois semblables, pour contrer chacune de ces infractions.

Je fais toutefois remarquer que certaines des autres dispositions du projet de loi C-24 traitant plus généralement de l'application de la loi, y compris les nouvelles dispositions de justification de l'application de la loi, seront également utiles dans la lutte contre le terrorisme.

Comme je l'ai fait remarquer, une infraction d'organisation criminelle fut ajoutée au Code criminel en 1997. Bien que des poursuites réussies aient été intentées en vertu du présent article, il existe des inquiétudes réelles que cet article n'est pas suffisant pour permettre des poursuites efficaces de toutes les organisations criminelles. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les personnes qui facilitent les actes des organisations criminelles en connaissance de cause sans nécessairement faire partie intégrante des groupes.

En vertu du projet de loi C-24, l'infraction actuelle d'organisation criminelle sera remplacée par trois nouvelles infractions. Ces infractions ciblent la participation ou la contribution aux organisations criminelles dans le but d'augmenter la capacité du groupe à faciliter ou à commettre des infractions susceptibles de poursuite en justice, la participation aux infractions susceptibles de poursuite en justice réalisées au profit ou sur l'ordre ou en collaboration avec un groupe ou les responsables d'un groupe.

Les peines maximales pour lesdites infractions seraient une période d'emprisonnement de cinq ans, quatorze ans ou à vie, respectivement. Ces peines seraient consécutives, non concurrentes et seraient assujetties à une période d'inadmissibilité à la liberté conditionnelle présomptive de la moitié de la peine.

Je crois qu'en conjonction avec la nouvelle définition des organisations criminelles, ces nouvelles infractions rehausseront considérablement notre capacité à poursuivre les personnes impliquées dans le crime organisé.

Dans le passé, les membres des groupes ont essayé d'intimider les informateurs, les témoins, les journalistes et les candidats jurés, ainsi que la police, les substituts du procureur général, les agents de correction et les législateurs. Lorsque nous avons réalisé une consultation, voici dix-huit mois ou deux ans, je fus surpris par les preuves et l'information que nous avons reçue relativement au degré d'intimidation perçue par les acteurs clés du système juridique et provenant des personnes impliquées dans le crime organisé.

Dans le projet de loi C-24, nous avons reconnu un fort besoin de combattre l'intimidation et d'adopter les réformes législatives connexes. Le projet de loi définit de nouvelles procédures de sélection des jurés dans le Code criminel pour offrir une meilleure protection de la confidentialité des jurés en restreignant l'accès aux noms, adresses et professions des jurés éventuels. Le projet de loi C-24 précise également les pouvoirs des juges pour exclure les personnes de la salle d'audience et prescrit de nouveaux pouvoirs pour permettre de témoigner en dehors de la salle d'audience ou

A new intimidation offence has also been added to the Criminal Code with a maximum penalty of 14 years. This new offence deals specifically with acts of intimidation that target justice system participants and journalists. The new section makes it an offence to harass, stalk or threaten these people, who are defined in the bill to include, among others, members of the Senate or the House of Commons, of a legislative assembly or of a municipal council, with the intention of provoking a state of fear so as to impede the administration of justice or impede such persons in the performance of their duties.

Other provisions of the Criminal Code are also amended to specify that murder committed while intimidating or attempting to intimidate justice system participants or journalists constitutes first degree murder regardless of whether the murder is planned and deliberate.

Key provisions in the bill are intended to provide a legislative response to the Supreme Court of Canada's decision in the case of *Campbell and Shirose*. In that case, the Supreme Court of Canada ruled that the police were not immune from criminal liability for activities committed in good faith in the course of a criminal investigation. The Supreme Court of Canada observed that if such immunity is necessary, it is for Parliament to provide it.

The impact of this ruling on law enforcement has been significant. My colleague the Solicitor General will say more about this. You will hear much more about this from witnesses representing the police community and from others later in your deliberations.

Numerous investigations can be carried out only in a restricted manner that greatly lessens their chances of success. Affected investigations include those into crimes such as the smuggling of persons, illegal traffic in firearms, hate crimes, cross-border smuggling of contraband, international counter-terrorism investigations, serious economic crimes such as the use of counterfeit payment cards, and offences related to fisheries and environmental protection.

In response to the Supreme Court's decision, Bill C-24 provides a limited law enforcement justification. It is important, and I emphasize this, as will the Solicitor General, that the legislation does not grant blanket immunity to law enforcement officers. At this point, I would like to say a few words around the issue of accountability as it relates to this limited law enforcement justification regime. The Solicitor General will also address this, but it is important to talk a bit about this because it is an important issue and one that should concern us all. I know it concerns you as members of this committee.

In addition to establishing, as part of our accountability regime, the designation role of responsible ministers, one of whom is the Solicitor General, including a provision allowing responsible ministers to impose conditions on designations, Bill C-24 imposes

par un autre moyen dans le cas de jugements d'infractions d'organisations criminelles.

Une nouvelle infraction d'intimidation a également été ajoutée au Code criminel avec une peine maximale de 14 ans. Cette nouvelle infraction s'adresse spécifiquement aux actes d'intimidation qui visent les intervenants au système juridique et les journalistes. En vertu du nouvel article, harceler, poursuivre ou menacer ces personnes définies dans le projet de loi comme, entre autres, les membres du Sénat ou de la Chambre des communes, d'une assemblée législative ou d'un conseil municipal, dans le but de provoquer un état de peur telle qu'elle entrave l'administration de la justice ou empêche lesdites personnes d'exécuter leurs obligations, constituent une infraction.

D'autres dispositions du Code criminel ont également été modifiées pour préciser que le meurtre commis à des fins d'intimidation ou de tentative d'intimidation des intervenants au système juridique ou des journalistes constitue un meurtre au premier degré peu importe s'il a été prémédité et délibéré.

Les dispositions clés du projet de loi ont pour objectif de prescrire une réponse législative à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Campbell et Shirose*. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a jugé que la police n'était pas soustraite à la responsabilité criminelle pour les actes commis de bonne foi dans le cadre d'une enquête criminelle. La Cour suprême du Canada a fait remarquer que si ladite immunité est nécessaire, il incombe au Parlement de l'accorder.

L'impact de ce jugement sur l'application de la loi fut important. Mon collègue, le solliciteur général, vous donnera plus de détails. Vous entendrez d'autres témoignages de la collectivité policière et d'autres témoins plus tard dans vos délibérations.

De nombreuses enquêtes peuvent être menées de manière très limitée uniquement, ce qui diminue considérablement leurs chances de succès. Les enquêtes en question comprennent les crimes tels que le trafic de personnes, le trafic illégal d'armes à feu, les crimes motivés par la haine, le trafic transfrontalier de contrebande, les enquêtes internationales sur le terrorisme, les crimes économiques graves, tels que l'utilisation de cartes de crédit falsifiées et les infractions relatives à la pêche et à la protection de l'environnement.

En réponse à la décision de la Cour suprême, le projet de loi C-24 procure une justification limitée du maintien. Il est important, et je mets l'accent sur ce concept, tel que le fera le solliciteur général, que la loi n'accorde pas une immunité générale aux agents de la paix. J'aimerais dire quelques mots à ce point sur le problème de la responsabilité, car il s'adresse au régime de justification limitée de l'application de la loi. Le solliciteur général parlera également de ce concept, mais il est important d'en parler un peu parce que c'est un problème important qui devrait tous nous préoccuper. Je sais que cela vous préoccupe en qualité de membre de ce comité.

En plus d'établir, en tant que partie intégrante de notre régime de responsabilité, la nomination des ministres responsables, dont l'une est celle du solliciteur général, y compris une disposition permettant aux ministres responsables d'imposer des conditions

three reporting requirements. Clause 25.2 provides for a written report by law enforcement officers to the senior officials responsible for law enforcement who have approved acts and omissions requiring special authorization. This report also is required where exigent circumstances required an officer to proceed without authorization. Clause 25.3 provides for a public annual report by the responsible minister. Clause 25.4 provides for written notice to persons whose property is lost or seriously damaged as a result of law enforcement actions under the regime.

In addition, it is vital to observe that a fundamental accountability mechanism is provided by the core requirement of reasonable and proportional conduct. A police officer that falls outside of this requirement loses the justification and risks criminal prosecution. The officer also risks disciplinary proceedings.

Where unlawful conduct has been committed in the course of a criminal investigation that falls outside the scope of the immunity regime, counsel for the accused may seek a stay of proceedings by arguing that, in light of the criminal conduct of the police, the continuing of the prosecution would tend to bring the administration of justice into disrepute.

Further, a provision has been added for a full parliamentary review of the limited justification scheme within three years. This will allow a review of these provisions in their actual application and may be undertaken by any committee of this Senate, the House of Commons, or of both Houses together that is designated or established for that purpose.

It is important to note that all of these control and accountability mechanisms are an enhancement to, not an alternative to, law enforcement accountability that exists already and that would equally apply to acts and omissions subject to this legislative proposal.

We have some information for the committee in this regard, and we will provide that when officials appear to give you a good sense of the accountability mechanisms that already exist across the country that are at the federal, provincial and territorial levels.

The Chairman: Madam minister, it would be helpful if we could receive it before the officials appear. They will appear later in our proceedings on this bill.

Ms McLellan: Yes. We will do that as soon as possible for you. We will provide you with an overview of existing accountability mechanisms.

Under current law, oversight bodies exist to ensure that the police conduct themselves according to the standards set out in law. That is all I will say about the accountability mechanisms in Bill C-24 as related to the limited justification regime. I know that senators will have questions, and my colleague will have more to say.

We have crafted a necessary, effective and balanced response to organized crime in Canada and have provided a number of key law enforcement tools. I am hopeful that, in our discussions, we

pour les nominations, le projet de loi C-24 impose trois exigences de comptes-rendus. Le paragraphe 25.2 prescrit un rapport écrit par les agents de la paix aux hauts fonctionnaires responsables de l'application de la loi qui ont approuvé les actions et les abstentions demandant une autorisation spéciale. Ce rapport est également nécessaire quand une situation d'urgence a exigé qu'un agent agisse sans autorisation. Le paragraphe 25.3 prescrit un rapport public annuel du ministre responsable. Le paragraphe 25.4 prescrit un avis écrit aux personnes dont la propriété est perdue ou sérieusement détériorée en conséquence des actions de l'application de la loi en vertu du régime.

En plus, il est crucial d'observer qu'un mécanisme fondamental de responsabilité est prescrit par l'exigence principale de conduite raisonnable et proportionnelle. Un agent de police qui ne respecte pas cette exigence perd sa justification et risque une poursuite criminelle. L'agent risque également une procédure disciplinaire.

Lorsqu'un acte illicite est commis dans le cadre d'une enquête criminelle en dehors du régime immunitaire, le procureur de l'accusé peut chercher à obtenir une suspension de l'instance en plaidant que compte tenu de la conduite criminelle de la police, la poursuite judiciaire jetterait le discrédit sur l'administration de la justice.

En outre, une disposition est ajoutée au suivi parlementaire complet du schéma de justification limitée dans les trois ans qui suivent. Cela permettra un suivi desdites dispositions dans leur application actuelle et peut être entrepris par un comité quelconque du Sénat, de la Chambre des communes ou des deux conjointement qui est nommé ou créé à ces fins.

Il est important de prendre note que ces mécanismes de contrôle et de responsabilité sont une amélioration de la responsabilité de l'application de la loi, et non une alternative, qui existe déjà et qui s'appliquerait également aux actes et omissions en vertu de la présente modification législative.

Nous possédons des renseignements à cet égard pour le comité et nous les introduirons quand des fonctionnaires sembleront avoir une bonne compréhension des mécanismes de responsabilité déjà en place dans le pays sur le plan fédéral, provincial et territorial.

La présidente: Madame la ministre, ce serait utile si nous pouvions les obtenir avant que les fonctionnaires se présentent. Ils comparaitront plus tard dans notre procédure sur le présent projet de loi.

Mme McLellan: Oui. Nous les introduirons dès que possible pour vous. Nous introduirons un aperçu des mécanismes de responsabilité actuels.

En vertu de la loi actuelle, des organismes de surveillance sont en place pour s'assurer que la police se comporte en vertu des normes stipulées par la loi. C'est tout ce que je dirai sur les mécanismes de responsabilité du projet de loi C-24 par comparaison au régime de justification limitée. Je sais que les sénateurs auront des questions et mes collègues en diront davantage.

Nous avons élaboré une réponse nécessaire, efficace et équilibrée au crime organisé au Canada et avons prescrit des outils clés pour l'application de la loi. J'espère que nous examinerons

can explore some of these issues further and have the opportunity to share with you the nature of the real challenges that face us all as a society and as those involved in the justice system as it relates to the modern face of organized crime.

The Chairman: We will hear from Minister MacAulay before we go to questions. Mr. MacAulay, please proceed.

Hon. Lawrence MacAulay, Solicitor General of Canada: The introduction of Bill C-24 on April 5 reaffirmed that the fight against organized crime is a top law enforcement priority for this government. The bill shows that we have listened to concerns of the police, the provinces and the communities across Canada.

Just over five months later, on September 11, our lives changed. On that day, we began a new kind of long-term struggle against a new kind of enemy. Protecting our citizens against terrorism was a priority for all civilized nations well before the attacks of September 11; however, in the days since it has become clear that the scope of the threat that terror poses on our way of life has no equal. Canadians expect us to do more than just retaliate against acts of terrorism. They expect us to help prevent them from being carried out in the first place. That is why now it is more important than ever that this bill move forward.

The strong measures to fight organized crime contained in this bill are just as relevant to and reinforcing of our ongoing effort to combat terrorism. Bill C-24 gives police and prosecutors the important tools they need to fight organized crime on our streets and in our courtrooms. Combatting organized crime is as much a priority as fighting terrorism on Canada's public safety agenda.

My colleague, the Minister of Justice, highlighted the proposals in the bill that focus on the new definition of criminal organizations and the parole provisions with respect to criminal organizations offences. She also spoke to the issue of intimidation. I fully support these proposals. They are essential tools if we are to effectively deal with organized crime now and in the future.

I would like to focus specifically on how Bill C-24 will make it easier to take the profit out of crime. This is crucial because organized crime is a business. When we take away the profits, illegal business cannot operate.

The bill would expand our ability to seize and forfeit the proceeds of crime. As it stands, the court can take away the proceeds of crime by drug traffic, murder and fraud. Bill C-24 will expand on that list, so we will be able to take away the proceeds of almost all indictable offences. These changes will make the 13 Proceeds of Crime Units we have established across the country even more effective. These units, combining the resources of the RCMP and those of other police and government

certain de ces problèmes de manière plus détaillée dans nos débats et aurons l'occasion de communiquer avec vous la nature des défis réels auxquels nous sommes tous confrontés en tant que société et personnes impliquées dans le système juridique dans la mesure où il se rapporte au crime organisé.

La présidente: Nous entendrons le ministre MacAulay avant de répondre aux questions. Monsieur MacAulay, veuillez commencer.

L'honorable Lawrence MacAulay, solliciteur général du Canada: La présentation du projet de loi C-24 le 5 avril a réitéré que la lutte contre le crime organisé est un objectif prioritaire d'application de la loi pour le gouvernement. Le projet de loi indique que nous avons prêté l'oreille aux inquiétudes de la police, des provinces et des collectivités à travers le Canada.

Un peu plus de cinq mois plus tard, le 11 septembre, nos vies ont changé. À cette date, nous avons amorcé une autre sorte de lutte à long terme contre une autre sorte d'ennemi. La protection de nos citoyens contre le terrorisme était une priorité pour tous les pays civilisés bien avant les attentats du 11 septembre; toutefois, l'étendue de la menace qui affecte notre manière de vivre par la peur est sans pareille depuis ce jour. Les Canadiens s'attendent à ce que nous fassions plus que se contenter d'user de rétorsion contre les actes de terrorisme. Ils s'attendent à ce que nous les empêchions en premier lieu. C'est pourquoi il est maintenant plus important que jamais que ce projet de loi progresse.

Les mesures plus sévères pour lutter contre le crime organisé stipulées dans le présent projet de loi sont tout aussi pertinentes et réitérent également l'effort soutenu pour lutter contre le terrorisme. Le projet de loi C-24 confère à la police et aux substituts du procureur général les outils importants dont ils ont besoin pour lutter contre le crime organisé dans la rue et au tribunal. Lutter contre le crime organisé a la même priorité que lutter contre le terrorisme dans l'ordre du jour de la sécurité publique du Canada.

Mon collègue, la ministre de la Justice, a mis l'accent sur les dispositions du projet de loi qui se concentre sur la nouvelle définition de l'organisation criminelle et les dispositions de liberté conditionnelle relatives aux infractions des organisations criminelles. Elle a également parlé de la question de l'intimidation. Je soutiens entièrement ces propositions. Il s'agit d'outils essentiels si nous devons confronter efficacement le crime organisé à l'heure actuelle et à l'avenir.

J'aimerais me concentrer particulièrement sur la manière dont le projet de loi C-24 permettra de retirer plus facilement le profit du crime. C'est un élément primordial par le crime organisé est un commerce. Lorsque nous retirons les profits, le commerce illicite ne peut pas fonctionner.

Le projet de loi accroîtra notre capacité à saisir et confisquer les profits d'un crime. En l'état actuel de la loi, la Cour suprême peut saisir les produits d'un crime pour trafic de drogues, meurtre et fraude. Le projet de loi C-24 allongera cette liste, afin que nous puissions saisir les produits de presque toutes les personnes susceptibles de poursuite en justice. Ces changements rendront chacune des 13 Sections des produits de la criminalité que nous avons mises en place dans le pays encore plus efficaces. Ces

agencies, were created to target organized crime groups and seize their criminal proceeds. To date, assets valued at well over \$200 million have been seized, and over \$130 million in fines and forfeiture have been realized. That is significant progress, and the measures in Bill C-24 will build on that success.

In the aftermath of September 11, the bill will allow for, among other things, the enforcement of foreign seizure and forfeitures. This will serve as an effective tool in removing profit generated by criminal organizations outside of Canada. I know many countries have been waiting eagerly for us to introduce this change.

These proposals will allow designated officers, under strict limitations, to perform acts and omissions that would otherwise be offensive, so they can carry out their investigation and even infiltrate criminal gangs. The Supreme Court of Canada recognized that officers operating in good faith might need to have such powers. It also recognized that it is up to Parliament to provide them. That is what we are doing in Bill C-24.

We know about and share the concerns that some have raised that we must ensure that such provisions are governed by strict guidelines and controls. I can tell you that Bill C-24 was drafted with that specific goal in mind. There are many safeguards in this bill. First is the role of the minister's responsibility for policing who will designate the officers eligible for the law enforcement justifications. Only those officers designated will have the protection of these provisions.

As Solicitor General, I will be responsible for designating members of the RCMP. This designation provides both control and accountability. The designations may also be subject to specific conditions to further restrict the application of the justification. If they are misused, they will be taken away.

It is important to note that the methods in this justification are ones that Canadian enforcement officers have been using for many years. Putting exemptions in the Criminal Code allows us to set up specific legislative boundaries for those activities, while providing for clear and effective accountability.

Another safeguard is the exclusion of certain types of conduct, such as causing bodily harm, sexual offences and the obstruction of justice. Any other conduct must be reasonable and proportional under the circumstances and must be for the purposes of the investigation only.

The considerations in making these designations can include that it is necessary, given the nature of the officer's duty; that it is appropriate, given the officer's level of training; and that sufficient supervision is in place. Designations are not provided for individual investigations, they are granted because, generally, they are the duty of a law enforcement officer. This is in recognition

unités, en association avec les ressources de la GRC et d'autres unités de la police et du gouvernement, ont été instituées pour cibler les groupes de criminels organisés et confisquer les produits de leurs crimes. Jusqu'à ce jour, des biens d'une valeur bien supérieure à 200 millions de dollars ont été saisis et des procès-verbaux et confiscations s'élevant à plus de 130 millions de dollars ont été réalisés. C'est un progrès important et les mesures du projet de loi C-24 bâtiront sur ce succès.

À la suite des attentats du 11 septembre, le projet de loi permettra, entre autres, l'exécution de saisies et de confiscations de biens à l'étranger. Cela représentera un outil efficace pour éliminer le profit des organisations criminelles à l'extérieur du Canada. Je sais que de nombreux pays attendent avec impatience que nous introduisions ce changement.

Ces propositions permettront à des agents désignés, en vertu de restrictions rigoureuses, de réaliser des actes et omissions qui seraient autrement très offensifs, afin qu'ils puissent mener leur enquête et même infiltrer des groupes criminels. La Cour suprême du Canada reconnaît que les agents faisant preuve de bonne foi peuvent avoir besoin de tels pouvoirs. Elle reconnaît également que c'est la responsabilité du Parlement de conférer de tels pouvoirs. C'est ce que nous faisons dans le projet de loi C-24.

Nous connaissons et partageons les inquiétudes que certains ont soulevées selon lesquelles nous devons nous assurer que lesdites dispositions sont régies par des directives et des surveillances rigoureuses. Je peux vous dire que le projet de loi C-24 a été rédigé en gardant à l'esprit cet objectif particulier. De nombreuses mesures de protection sont comprises dans le projet de loi. Premièrement, le ministre est responsable de contrôler qui nommera les agents admissibles aux justifications d'application de la loi. Seuls ces agents nommés bénéficieront de la protection de ces dispositions.

En qualité de solliciteur général, je serai responsable de la nomination des membres de la GRC. Cette nomination prescrit tant le contrôle que la responsabilité. Les nominations seront également assujetties aux conditions particulières de restreindre davantage l'application de la justification. Si elles sont utilisées à mauvais escient, elles seront retirées.

Il est important de prendre note que les méthodes utilisées dans ladite justification sont celles que les agents canadiens chargés de l'application de la loi utilisent depuis des années. Inscrire des exemptions dans le Code criminel nous permet de fixer des limites légales à ces activités, tout en prescrivant une responsabilité claire et efficace.

Une autre mesure de protection est l'exclusion de certains types de conduite, tels que causer des préjudices corporels, les infractions sexuelles et l'entrave à la justice. Toute autre conduite doit être raisonnable et proportionnelle aux circonstances et doit être accomplie aux fins de l'enquête uniquement.

Les considérations pour ces nominations peuvent comprendre que c'est nécessaire, étant donné la nature des obligations de l'agent; que c'est approprié, étant donné le niveau de formation de l'agent; et qu'une surveillance suffisante est en place. Les nominations ne sont pas prescrites pour les enquêtes individuelles, elles sont accordées parce que, généralement, elles représentent

that we must maintain a balance between the government's accountability for the actions of its officers and the need to ensure police independence.

Under the bill, a senior officer must authorize any action that may result in the loss or serious damage to property. In addition, enforcement officers must report internally on all conduct requiring authorization. If officers step outside the conditions of the provisions, they will be subject to criminal liability in the courts. Officers will also remain subject to internal discipline for unprofessional behaviour or other misconduct. Bill C-24 also provides for a public annual report by myself and every other competent authority.

On the issue of accountability, I wish to point out that almost all police services in Canada have independent oversight bodies, such as the Commission for Public Complaints in the RCMP. These bodies have an important role holding police forces accountable to the public they serve. These public complaint mechanisms will continue to apply.

New provisions added at the committee stage in the other chamber include specific examples of the conditions that could be applied to designations, clarification of the requirement of police agents and a requirement for a parliamentary review of these provisions after three years. The government supports these changes.

Let me emphasize that Bill C-24 is not a blank cheque for law enforcement officers. It is a balanced plan with strict limitations, conditions and safeguards, and it responds to the needs of the police.

There is \$200 million in new funding over five years was allocated to the RCMP, Department of Justice, Correctional Service Canada, CCRA and the Department of the Solicitor General. We will enhance our national coordinated policy and operational response to organized crime and smuggling.

The new funds for the RCMP will build on the \$584 million that the force received in the 2000 budget for organized crime enforcement, improve national police services and new communications systems. They will be investing in several core areas. The RCMP intelligence gathering capacity will be increased in Canada and abroad, so key criminal groups operating in Canada can be better targeted.

Major multi-agency enforcement efforts like the regional anti-bike squads in Quebec will be enhanced. There will be an investment to deal with crime at the Canada-U.S. border, building on the two existing binational integrated border enforcement teams, or IBETs, in British Columbia and New Brunswick. Investments will be made in new technology to support complex investigations.

l'obligation d'application de la loi d'un agent. C'est en reconnaissance du fait que nous devons maintenir un équilibre entre la responsabilité du gouvernement quant aux actions de ses agents et le besoin d'assurer l'autonomie de la police.

En vertu du projet de loi, un haut fonctionnaire doit autoriser tout acte qui peut résulter dans la perte ou la détérioration matérielle de biens. En outre, les agents chargés de l'application de la loi doivent rédiger des rapports à l'interne sur toute conduite demandant une autorisation. Si les agents outrepassent les modalités prescrites par les dispositions, ils seront assujettis à des poursuites de responsabilité criminelle devant les tribunaux. Les agents seront également assujettis à une discipline interne pour conduite non professionnelle ou autre action fautive. Le projet de loi C-24 prescrit également un rapport annuel public rédigé par moi-même et toute autre autorité compétente.

En ce qui concerne la responsabilité, je désire pointer que presque tous les services de police au Canada possèdent des organismes de surveillance, tels que la Commission des plaintes du public contre la GRC. Ces organismes ont un rôle important de maintien de la responsabilité des forces de la police envers le public qu'elle sert. Ces mécanismes de plaintes du public s'appliqueront toujours.

Les nouvelles dispositions ajoutées au stade du comité dans l'autre chambre comprennent des exemples particuliers des modalités qui pourraient s'appliquer aux nominations, à la clarification de l'exigence des agents de police et une exigence de suivi parlementaire desdites dispositions après trois ans. Le gouvernement soutient ces changements.

Permettez-moi de mettre l'accent sur le fait que le projet de loi C-24 n'est pas un chèque en blanc pour les agents de la paix. Il s'agit d'un programme équilibré avec des restrictions et des modalités rigoureuses, ainsi que des mesures de sécurité, qui répond aux besoins de la police.

Les nouveaux fonds alloués à la GRC, au ministère de la Justice, au Service correctionnel du Canada, à l'ADRC et au ministère du Solliciteur général s'élèvent à 200 millions de dollars pour une période de cinq ans. Nous renforcerons la coordination de notre politique nationale et l'intervention contre le crime organisé et la contrebande.

Les nouveaux fonds de la GRC bâtiront sur les 584 millions que la force a reçus pour le budget de 2000 pour l'application de la politique contre crime organisé, l'amélioration des services de la police nationale et les nouveaux systèmes de partage. Ils investiront dans plusieurs régions principales. La capacité de collecte de renseignements de la GRC sera améliorée au Canada et à l'étranger, afin que les groupes criminels clés actifs au Canada puissent être mieux ciblés.

Les efforts d'application de la loi regroupant plusieurs agences telles que les brigades antimotards au Québec seront renforcés. Des investissements seront réalisés pour lutter contre le crime à la frontière entre le Canada et les États-Unis, bâtissant sur les deux équipes binationales actuelles d'application de la loi intégrées à la frontière, ou Équipe intégrée de la police des frontières, en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick. Les

The new federal prosecution strategy will be important for the police. The idea has worked well in other areas, such as the units I mentioned earlier.

Correctional Service Canada will use funds to improve its intelligence capacity and focus on the management of gang members in prison and on condition of release.

My department and the Department of Justice are working closely with the provinces and will make investments in research and policy development.

In conclusion, the war against organized crime, like the war against terrorism, is not a battle we will win overnight, but this bill and the new funding it will invest will help the Government of Canada continue to lead all governments in a coordinated approach. It will support our international efforts, starting with our neighbours to the south. Bill C-24 will help us make important advances in our ongoing fight against organized crime. In the days since September 11, this fight is more important than ever.

A great deal of work has already been done to deal with organized crime and public safety has been the number one shared priority directing the strong partnership effort to this end. We have committed to fighting this problem in the national agenda and our provincial and territorial partners are expecting results, especially on the legislative front.

Bill C-24 is a major step forward on the public safety front, and by giving our law enforcement officers the tools they need to protect Canada, its communities and its people, this bill makes our national effort even more effective.

Senator Fraser: My question is for the Minister of Justice. I am concerned about the law of unintended consequences. In clause 11 journalists are included, along with justice system participants as a class of protected persons. We all understand why that was done. The motivation was noble. Nonetheless, as a non-lawyer, it is my understanding that any word that is included in a statute will have a specific meaning. It will have a definition. If the definition is not in this bill, then it will be provided in some other way, perhaps if it comes to that, by the courts.

There have been several centuries of struggle around the world to avoid having the state decide who is a journalist. Once you decide who is a journalist, you decide who is not a journalist, and there lies terrible potential abuses regarding who is entitled to communicate with the public and under what conditions. Obviously, no one is intending to do that with this bill.

Ms McLellan: No.

investissements seront réalisés dans la nouvelle technologie afin de soutenir les enquêtes compliquées.

La nouvelle stratégie fédérale de poursuite sera importante pour la police. La nouvelle idée fonctionne bien dans d'autres secteurs, tels que les unités que j'ai mentionnées auparavant.

Le Service correctionnel du Canada utilisera les fonds pour améliorer sa capacité de collecte des renseignements et se concentrer sur la gestion des membres des groupes en prisons et des modalités de libération.

Mon ministère et le ministère de la Justice collaborent étroitement avec les provinces et investiront dans la recherche et l'élaboration de politiques.

En conclusion, la guerre contre le crime organisé, tout comme la guerre contre le terrorisme, n'est pas une bataille qui sera remportée du jour au lendemain, mais le présent projet de loi et le nouveau financement qu'il investira, aidera le gouvernement du Canada à poursuivre son approche coordonnée de leadership de tous les gouvernements. Il soutiendra nos efforts internationaux, en commençant par nos voisins du Sud. Le projet de loi C-24 nous aidera à réaliser des progrès importants dans la lutte permanente contre le crime organisé. Depuis le 11 septembre, cette bataille est encore plus importante que jamais.

Une bonne partie du travail a déjà été réalisé dans la lutte contre le crime organisé et la sécurité publique est la priorité absolue partagée dirigeant les efforts de partenariat à ces fins. Nous nous engageons à lutter contre ce problème dans l'ordre du jour au plan national et nos partenaires provinciaux et territoriaux attendent les résultats, particulièrement au niveau législatif.

Le projet de loi C-24 est une étape majeure vers la sécurité publique et en donnant à nos agents de la paix les outils dont ils ont besoin pour protéger le Canada, ses collectivités et ses habitants, ce projet de loi rend nos efforts nationaux encore plus efficaces.

Le sénateur Fraser: Ma question s'adresse au ministre de la Justice. Je suis inquiète au sujet de la loi sur les conséquences non intentionnelles. Les journalistes sont inclus dans le paragraphe 11 journalistes, ainsi que les intervenants au système juridique en qualité de classe de personnes protégées. Nous en comprenons tous les raisons. La motivation était noble. Néanmoins et n'étant pas procureur, ma compréhension est que chaque terme inclus dans un statut aura un sens particulier. Il aura une définition. Si la définition n'est pas stipulée dans le projet de loi, elle sera alors prescrite d'une autre manière, peut-être le cas échéant, par les tribunaux.

Il y a plusieurs siècles de conflit dans le monde entier pour éviter d'avoir à ce que l'état décide de qui est un journaliste. Une fois que vous avez décidé qui est un journaliste, vous décidez qui n'est pas un journaliste, et il existe là de terribles possibilités d'abus afférent à qui a le droit de communiquer avec le public et dans quelles conditions. Évidemment, personne n'a l'intention d'agir de la sorte avec le présent projet de loi.

Mme McLellan: Non.

Senator Fraser: Nonetheless, my antennae went up when I saw this. What light can you shed on this legislation? Are there any precedents or any other statutes that have brushed up against this particular difficulty in Canada, and what has the outcome been? What is the state of the law of which I am ignorant?

Ms McLellan: Mr. Mosley will shed whatever light he can on this subject.

Senator Fraser, you know better than almost anyone in this room that the journalists, the press and the media, especially in today's world, make up a fundamental component of our democracy. One of the ways that organized crime is able to carry out its insidious acts is to intimidate and try to prevent those who would reveal for the public the extent and horror of their ill deeds, and also reveal to the public the extent of their global networks in some cases.

Organized crime might wish to silence legislators who will pass laws that limit their ability to do what they do domestically and globally. There is nothing organized crime would like to do more than silence journalists who make it their life's work to share with the public, here and around the world, the exact nature and extent of the threat of organized crime to our civil society.

That is by way of preface to tell you that there is nothing organized crime would like more than for journalists like Michel Auger to stop writing what he writes, or to intimidate him in order that he will go away and do something else, which would be a terrible thing for democracy. I have never met Mr. Auger, but he will be here later today.

It is incumbent upon us to provide, even in small ways, whatever protection we can to those who have the courage to do the work and write the stories to help us all understand how pervasive and insidious the threat of organized crime is. Organized crime works through intimidation. I take your point that, as a state, we do not want to interfere with journalistic freedom.

Senator Fraser: That is what freedom of the press is all about.

Ms McLellan: That is right. However, I assure you that there are those who want to silence the voices of people like Michel Auger. While we do not pretend that this would necessarily prevent those kinds of actions, it sends a message that we as a society value the role of the press in our democratic system to help us understand the nature of the threat. We want to protect those who help this free and democratic society understand the nature of the threat.

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: When this amendment was made in committee in the other chamber, we were not entirely sure what the effect would be. The question that you have raised immediately came to mind. In fact, it was raised by, Stephen Bindman, a colleague working in the department who is a well known journalist. His first question was about the effect that this would have.

Le sénateur Fraser: Néanmoins, j'ai été alertée quand j'ai lu ceci. Comment pouvez-vous préciser cette loi? Quels sont les précédents ou tout autre statut confronté à cette difficulté particulière au Canada, et quel en a été le résultat? Quel est l'état du droit que j'ignore?

Mme McLellan: M. Mosley expliquera ce sujet du mieux possible.

Le sénateur Fraser, vous savez mieux que quiconque dans cette pièce que les journalistes, la presse et les médias, particulièrement dans le monde d'aujourd'hui, sont une composante fondamentale de notre démocratie. Une des manières pour le crime organisé de perpétuer ses actes insidieux est d'intimider afin d'éviter que ceux qui pourraient révéler au public la portée et l'horreur de leurs méfaits ainsi que la portée de leurs réseaux mondiaux dans certains cas.

Le crime organisé essaiera peut-être de réduire au silence les législateurs qui voteront les lois limitant leur capacité d'agir sur le plan national et mondial. Il n'y a rien que le crime organisé n'aimerait davantage que de réduire au silence les journalistes qui accomplissent leur travail de communiquer au public, ici et dans le monde entier, la nature exacte et la portée de la menace du crime organisé pour notre société civile.

C'est en guise d'introduction pour vous dire que le crime organisé ne désirerait rien d'autre que d'empêcher les journalistes comme Michel Auger d'écrire ce qu'il écrit ou de l'intimider afin qu'il aille ailleurs et fasse autre chose, ce qui serait une chose terrible pour la démocratie. Je n'ai jamais rencontré M. Auger, mais il sera présent plus tard dans la journée.

Il nous incombe d'assurer, même en utilisant des moyens limités, toute protection que nous pouvons offrir à ceux qui ont le courage d'accomplir le travail et d'écrire les histoires qui nous permettent de mieux comprendre à quel point la menace du crime organisé est prépondérante et insidieuse. Le crime organisé s'appuie sur l'intimidation. J'accepte votre opinion qu'en tant qu'état, nous ne voulons pas interférer avec la liberté du journalisme.

Le sénateur Fraser: C'est toute la nature de la liberté de la presse.

Mme McLellan: C'est exact. Cependant, je vous l'assure que ceux qui veulent réduire au silence les voix de personnes comme Michel Auger. Même si nous ne prétendons pas que cela empêche nécessairement ce genre d'actions, cela transmet le message qu'en tant que société, nous valorisons le rôle de la presse dans notre système démocratique pour nous permettre de comprendre la nature de la menace. Nous voulons protéger ceux qui aident cette société démocratique libre à comprendre la nature de la menace.

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Division des politiques et du droit criminel, ministère de la Justice: Lorsque cette modification a été réalisée dans l'autre chambre, nous n'étions pas entièrement certains des effets qu'elle entraînerait. La question que vous avez posée nous est immédiatement venue à l'esprit. En fait, elle a été soulevée par Stephen Bindman, un collègue qui travaille au ministère et qui est un journaliste célèbre. Sa première question a concerné l'impact que cela aurait.

Inquiries were made of the Canadian Association of Journalists. I believe, although I would have to confirm that, to determine whether there was any concern that having a reference to journalists in the Criminal Code would have any negative effect. The precise question was, "Are you comfortable with having the government incorporate a reference to journalists in the bill?"

Although clause 11 on page 18 of the bill refers to a justice system participant or a journalist, the bill does not attempt to define the term journalist. It does define a justice system participant, as the minister has noted, and that includes a number of persons who have a role to play in the justice system. Any effort by the government to define the term journalist might raise alarm bells within that community.

Freedom of the press, as protected by the Constitution, includes those who work within journalism, so the courts may have occasion to attempt to define whom they may be. That would be in the context of a particular proceeding in which the Charter protection was invoked.

Senator Fraser: The CAJ had no objection; is that correct?

Mr. Mosley: Yes. The reaction was very positive. They were pleased that the House of Commons had taken this step to extend some protection to their community.

[Translation]

Senator Beaudoin: My question deals with clause 11 of Bill C-24. If I understand correctly, Bill C-24 creates an offence for the intimidation of a justice system participant. I would like you to elaborate on clause 423.1 of the bill:

423.1 (1) No person shall, without lawful authority, engage in conduct referred to in subsection (2) with the intent to provoke a state of fear in:

(a) a group of persons or the general public in order to impede the administration of criminal justice;

(b) a justice system participant [...]

(c) a journalist [...]

Am I to interpret paragraph (b) as referring to a lawyer, a politician or a judge, without lawful authority?

[English]

My question is a legal one. What does "sauf autorisation légitime" mean? Who will do it and what is it?

Ms McLellan: You are talking about justice system participants, which is defined on page 2. It is an outline of who those participants are for the purpose of this legislation.

Senator Beaudoin: What exactly is the meaning of the words "sauf autorisation légitime"?

Mr. Mosley: It is a qualification of whether any of the conduct described in subparagraph 2 is authorized in some place. For example, if you look at "besetting or watching the place where a

Des enquêtes ont été menées par l'Association canadienne des journalistes, je crois, bien qu'il faudrait que je confirme ce fait, pour déterminer s'il y avait lieu de s'inquiéter qu'une référence aux journalistes dans le Code criminel aurait des répercussions négatives. La question précise était: «Êtes-vous confortable avec le fait que le gouvernement intègre une référence aux journalistes dans le projet de loi?»

Bien que le paragraphe 11 de la page 18 du projet de loi fasse référence aux intervenants du système juridique ou aux journalistes, le projet de loi ne tente pas de définir le terme «journaliste». Il définit «intervenant dans le système juridique», comme l'a fait remarquer le ministre et cela inclut un certain nombre de personnes qui jouent un rôle dans le système juridique. Tout effort par le gouvernement pour définir le terme de journaliste pourrait alarmer cette collectivité.

La liberté de la presse, telle qu'elle est protégée par la Constitution, comprend les personnes qui travaillent dans le journalisme, ainsi les tribunaux auront peut-être l'occasion de tenter de définir qui sont ces personnes. Ce serait dans le contexte d'une poursuite particulière au cours de laquelle on ferait appel à la protection de la Charte.

Le sénateur Fraser: L'Association canadienne des journalistes n'a aucune objection, correct?

M. Mosley: Oui. La réaction fut très positive. Ils sont ravis que la Chambre des communes ait adopté cette mesure pour assurer une certaine protection à leur collectivité.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur l'article 11 du projet de loi C-24. Si je comprends bien, le projet de loi C-24 crée une infraction d'intimidation d'une personne associée au système judiciaire. J'aimerais qu'on élabore sur ce qui est dit à l'article 423.1 du projet de loi:

423.1 (1) Il est interdit, sauf autorisation légitime, de commettre un acte visé au paragraphe (2) dans l'intention de provoquer la peur:

a) soit chez un groupe de personnes ou le grand public en vue de nuire à l'administration de la justice pénale;

b) [...] une personne associée au système judiciaire [...]

c) [...] un journaliste [...]

Dois-je comprendre que l'alinéa b) s'adresse à un avocat, un politicien ou un juge, sauf autorisation légitime?

[Traduction]

Ma question est d'ordre juridique. Que signifie «sans autorisation légitime»? Qui le fera et qu'est-ce que c'est?

Mme McLellan: Vous parlez des intervenants du système juridique, qui sont définis à la page 2. Il s'agit d'un aperçu de qui sont ces intervenants aux fins de la présente loi.

Le sénateur Beaudoin: Quelle est la signification exacte de l'expression «sans autorisation légitime»?

M. Mosley: C'est une question de qualification d'une conduite quelconque ou non décrite au sous-alinéa 2 comme autorisée dans certains endroits. Par exemple, si vous considérez «la surveillance

justice system participant or a journalist or anyone known to either of them resides, works, attends school, carries on business or happens to be,” it may be that a warrant is issued for the surveillance of a particular person who would fall within this definition of justice system participant and it would subject that person to, perhaps, electronic surveillance or visual surveillance.

It is not inconceivable that some form of lawful authority could be issued in relation to one or more of these forms of conduct. It is highly unlikely and I cannot think of any that would permit violence against a justice system participant or damage to property or destroying property. However, with regard to “persistently or repeatedly following,” if there is an allegation of corruption, for example, involving someone who works in the justice system, they may well be under surveillance and may be persistently followed as the investigation ensues. The only reason those words are in there is to ensure that this offence does not apply to someone who may be properly engaged in the administration of justice.

Senator Beaudoin: To take a clear-cut case, suppose there is an intention to provoke a state of fear for a Crown attorney, a judge or a member of Parliament. In the second paragraph you referred to those acts of violence. It appears to be good. I agree with that. However, is it drafted precisely enough?

In English it reads:

No person shall, without lawful authority, engage in conduct referred to in subsection (2) with the intent to provoke a state of fear...

Can you give me an example of that? We are living in a state of fear to a certain extent. What does that mean in practice?

Mr. Mosley: This is an offence that is an extension of an existing offence in the Criminal Code that applies to everyone. What was done here was to create a special offence of intimidation. Intimidation, by its very nature, results in the creation of a state of fear in someone. That is what those words refer to.

Ms McLellan: Did you want a specific example of how that might happen?

Senator Beaudoin: Yes.

Ms McLellan: You would like an example of how a justice participant, such as a juror, might be intimidated?

Senator Beaudoin: What worries me is not so much the principle of clause 11. It is the phrase “without lawful authority” or, in French, “sauf autorisation légitime.” Who is the judge of that?

Mr. Mosley: Ultimately, it is the court that rules.

Senator Beaudoin: We are in criminal law. We must be precise. We already have that in the Criminal Code. I agree with you.

ou l’observation de l’endroit où un intervenant du système juridique ou un journaliste ou toute personne connue par l’un d’entre eux réside, travaille, fréquente une école, fait des affaires ou se trouve», il se peut qu’un mandat soit issu pour la surveillance d’une personne en particulier qui correspond à la définition d’intervenant du système juridique et assujettirait, éventuellement, cette personne à la surveillance électronique ou visuelle.

Il n’est pas inconcevable qu’une certaine forme d’autorité légale soit émise en rapport à une ou plusieurs formes de conduite. Il est très peu probable et je ne peux pas penser à une seule qui permettrait la violence contre un intervenant du système juridique ou la détérioration ou la destruction des biens. Cependant, en ce qui concerne «la filature permanente ou répétitive», en cas d’allégation de corruption par exemple, impliquant une personne qui travaille dans le système juridique, ils peuvent être sous surveillance et être constamment suivis en raison de l’enquête. La seule raison motivant ces propos est de s’assurer que cette infraction ne s’applique pas à quelqu’un pouvant être engagé adéquatement dans l’administration de la justice.

Le sénateur Beaudoin: Pour citer un cas précis, supposons qu’il y ait une intention de provoquer une menace d’un procureur de la Couronne, un juge ou un membre du Parlement. Dans le deuxième paragraphe, vous mentionnez ces actes de violence. Il semble que l’intention soit bonne. J’en conviens. Toutefois, est-ce rédigé de manière suffisamment précise?

En anglais, il stipule:

Il est interdit, sans autorisation légitime, de commettre un acte visé au paragraphe (2) dans l’intention de provoquer la peur.

Pouvez-vous me donner un exemple? Nous vivons dans un état de peur dans une certaine mesure. Que cela signifie-t-il concrètement?

M. Mosley: C’est une infraction dans le prolongement de l’infraction existante dans le Code criminel et qui s’applique à tout le monde. Ce qui a été fait ici fut de créer une infraction spéciale d’intimidation. De par sa nature même, l’intimidation entraîne l’institution d’un état de peur pour une personne. Voici à quoi cette expression se rapporte.

Mme McLellan: Désiriez-vous un exemple précis de ce qui pourrait se produire?

Le sénateur Beaudoin: Oui

Mme McLellan: Vous voudriez un exemple de la manière dont un intervenant du système de justice, tel qu’un juré, pourrait être intimidé?

Le sénateur Beaudoin: Ce qui m’inquiète n’est pas tant le principe du paragraphe 11, mais l’expression «sans autorisation légitime», ou en anglais, «without lawful authority»? Qui en est le juge?

M. Mosley: En fin de compte, c’est la Cour suprême qui en délibère.

Le sénateur Beaudoin: Nous nous occupons de droit pénal. Nous devons être précis. Nous avons déjà cela dans le Code criminel. J’en conviens.

Mr. Mosley: I can give you an example of a case that occurred in Canada. It was alleged that during the course of a criminal jury trial, members of a particular gang positioned themselves in the courtroom during the trial each day and stared at the jurors. They persistently stared at a particular juror throughout the trial. It was alleged that that was done to intentionally cause a state of fear in the jurors that would intimidate or influence them into doing something with the proceedings.

There have been other examples. We conducted a consultation, as the minister noted, across the country and talked to people who work in the system in various capacities. In the Province of Quebec two prison guards were shot dead for no apparent reason, other than to discourage other prison guards from interfering with the traffic of drugs.

We heard a series of stories across the country. My colleague was responsible for that consultation. We heard of a rising fear about the use of intimidation in the criminal justice system, which is why this section was proposed.

Senator Kelleher: Is the commission of the offences that the police will be given the authority to commit limited to investigations of a criminal organization, or can these powers be used in any and all criminal investigations, including the investigations of terrorist activities?

Mr. MacAulay: The person or individuals that are designated are under supervision of an officer and they can only perform these duties involved in an investigation.

Senator Kelleher: I understand that, but with respect, that is what you always say to a judge even though you do not mean it. Can this include the investigation of "terrorist activity?"

Mr. MacAulay: Yes, indeed.

Ms McLellan: Yes.

Senator Kelleher: Therefore, the police could be involved in committing terrorist acts in the course of their investigations if they were so permitted; is that correct?

Mr. MacAulay: Falling under this legislation, if a terrorist organization is involved, it could also be involved in organized crime, which would tie the two together under this legislation. One could be investigating a terrorist organization for organized crime activity. That could very well take place.

Ms McLellan: Senator, your question is a good one. One might have authorization for law enforcement officials to participate in a money-laundering scheme, the money of which is used to finance terrorist activities.

Senator Kelleher: The question is timely, in light of Bill C-36, to let the people of Canada know that this can also involve terrorist activities.

Ms McLellan: Indeed. Money laundering is probably a good example where we know that terrorist organizations raise money here and around the world, and we might want to authorize our

M. Mosley: Je peux vous donner un exemple d'une affaire qui s'est produite au Canada. Il a été plaidé que dans le cadre d'un procès pénal par jury, les membres d'un groupe particulier se sont assis dans la Cour suprême tous les jours et ont fixé les jurés du regard. Ils ont fixé du regard un juré particulier pendant tout le jugement. Il a été allégué que cela avait pour but de provoquer volontairement un état de peur des jurés qui seraient intimidés ou les influencer à faire quelque chose pendant les procédures.

Il y a eu d'autres exemples. Nous avons mené une consultation, le ministre l'a fait remarquer, dans tout le pays et parlé aux personnes qui travaillent dans le système à divers titres. Dans la province de Québec, deux gardiens de prison ont été abattus sans aucun autre motif apparent que de décourager d'autres gardiens de prison d'interférer avec le trafic de la drogue.

Nous avons entendu une série d'histoires dans tout le pays. Mon collègue était responsable de cette consultation. Nous avons entendu la peur croissante sur l'utilisation de l'intimidation dans le système juridique criminel. C'est la raison pour laquelle le présent article fut proposé.

Le sénateur Kelleher: La commission d'infractions que la police aura l'autorité d'accomplir est-elle limitée aux enquêtes des organisations criminelles, ou ces pouvoirs peuvent-ils être utilisés dans le cadre d'enquêtes criminelles quelconques, y compris les enquêtes sur les activités terroristes?

M. MacAulay: La personne ou les individus qui sont nommés sont sous la surveillance d'un agent et peuvent uniquement réaliser ces obligations dans le cadre d'une enquête.

Le sénateur Kelleher: Je comprends cela, mais en ce qui concerne ce que vous dites toujours à un juge même si vous ne le pensez pas. Cela peut-il inclure l'enquête sur les «actes de terrorisme»?

M. MacAulay: Oui, en effet.

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Kelleher: Par conséquent, la police pourrait être impliquée dans la commission d'actes de terrorisme dans le cadre de leurs enquêtes si elles en avaient reçu l'autorisation; est-ce correct?

M. MacAulay: Relevant de la présente loi, si une organisation terroriste est impliquée, elle pourrait également être impliquée dans le crime organisé, ce qui relierait les deux en vertu de la présente législation. Une personne pourrait enquêter sur une organisation terroriste pour un acte de crime organisé. Cela est très possible.

Mme McLellan: Sénateur, votre question est excellente. Une personne peut avoir l'autorisation des agents de la paix pour participer à une opération de blanchiment d'argent dont les fonds sont utilisés pour financer les actes de terrorisme.

Le sénateur Kelleher: La question arrive en temps opportun, compte tenu du projet de loi C-36, pour informer les Canadiens que cela peut également impliquer des actes de terrorisme.

Mme McLellan: En effet. Le blanchiment d'argent est probablement un bon exemple lorsque nous savons que les organisations de terroristes collectent des fonds ici et dans le

law enforcement authorities to go undercover and participate, for example, in a money-laundering operation, in order to reveal the full extent of the operation, to lay charges and to blow it apart.

Mr. MacAulay: I had the privilege of meeting an undercover officer who was involved in this type of activity and who explained the need for this kind of legislation.

Mr. Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General: There are many serious criminal offences that the police are not authorized to do, for example, murder, sexual offences, assault causing bodily harm and obstruction justice. The definition of terrorist activity is at the high end, and includes offences that put lives in jeopardy. The officers are not authorized to do that under this scheme.

As part of the normal investigation done of such organizations, there are support or ancillary activities that they have to be involved in. The Minister of Justice referred to money laundering. Another example is the preparation of false documents. These are all tools that people have to commit terrorist activities. The officers will be working with these people to find out who is doing what and to infiltrate the groups. You can take from there that the officers will be doing things such as bombings. That would defeat the purpose. However, they have to go in at the entry-level and investigate to be able to take action. There are thresholds that are off the table and are not done.

Senator Kelleher: We had a MacDonald Royal Commission on that several years ago.

Mr. Kennedy: Yes, I am aware of that.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to go back to one of the concerns raised, the one dealing with the simple phrase: "who police the police".

This phrase is contained in the second volume of the Poitras Commission investigation report.

[English]

You will remember that report of 1988

[Translation]

On page 1677, this phrase refers to decisions of the Supreme Court of Canada that are very well known.

[English]

You quote the *Campbell* case. I would like to quote the *Mack* one of December 1988. I will quote it in French.

[Translation]

There is perhaps a sense that the police should not themselves commit crimes or engage in unlawful activity solely for the purpose of entrapping others, as this seems to militate against the principle of the rule of law.

[English]

Clause 25 is a very important clause. It is exorbitant to our penal law as it now stands, as well as to the way the Supreme

monde entier et nous voudrions peut-être autoriser nos autorités d'application de la loi à s'infiltrer et participer, par exemple, à une opération de blanchiment d'argent, afin de révéler toute la portée de l'opération, afin de porter des accusations et de l'anéantir.

M. MacAulay: J'ai eu le privilège de rencontrer un agent d'infiltration impliqué dans ce type d'activité et qui a expliqué le besoin de ce type de législation.

M. Paul Kennedy, solliciteur général adjoint principal: La police n'est pas autorisée à accomplir de nombreuses infractions criminelles graves, par exemple, le meurtre, les infractions sexuelles, les voies de fait causant des lésions corporelles et l'entrave à la justice. La définition des actes de terrorisme est en tête de liste et inclut les infractions qui mettent des vies en danger. Les agents de police ne sont pas autorisés à les commettre en vertu du présent schème.

Dans le cadre d'une enquête normale sur lesdites organisations, ils doivent être impliqués dans des activités de soutien et connexes. Le ministre de la Justice a fait référence au blanchiment d'argent. Un autre exemple est la préparation de documents falsifiés. Ce sont tous des outils que les gens utilisent pour commettre des actes terroristes. Les agents travailleront avec ces personnes pour découvrir qui fait quoi et pour infiltrer les groupes. Vous pouvez en déduire que les agents feraient des actes comme des bombardements. Cela irait à l'encontre du but poursuivi. Cependant, ils doivent s'infiltrer à la base et enquêter pour agir. Il y a des seuils qui sont hors de question et qui ne sont pas franchis.

Le sénateur Kelleher: Nous avons une commission d'enquête parlementaire MacDonald voici quelques années.

M. Kennedy: Oui, j'en suis conscient.

[Français]

Le sénateur Joyal: J'aimerais revenir sur une des préoccupations soulevées c'est-à-dire celle qui renferme la phrase simple: «qui police la police».

Cette phrase est contenue dans le deuxième volume du rapport d'enquête de la commission Poitras.

[Traduction]

Vous vous souviendrez du rapport de 1988.

[Français]

À la page 1677, cette phrase fait référence à des jugements de la Cour suprême du Canada qui sont très bien connus.

[Traduction]

Vous citez l'affaire *Campbell*. J'aimerais citer l'affaire *Mack* de décembre 1988. Je la citerai en français.

[Français]

Il y a peut-être aussi le sentiment que la police ne doit pas elle-même commettre des crimes ni s'adonner à une activité illicite dans le seul but de prendre des tiers au piège, puisque cela semble militer à l'encontre du principe de la primauté du droit.

[Traduction]

Le paragraphe 25 est un paragraphe très important. Il est démesuré par rapport à notre loi pénale de la manière dont il est

Court of Canada has interpreted it in its last judgment in *Campbell*.

The court has put a constant interpretation on the rule of law as it applies to the police. In other words, the end does not justify the means.

We expect the police to have some tools to achieve the maintenance of law and order and to catch people who commit heinous crimes and who are involved in organized crime; however, they have to maintain the rule of law. This principle is very important. It is linked to information provided to the public, which Senator Fraser mentioned. When the police assume its responsibility it does so under the rule of law, and it has to do it with a view to scrutiny by the public. It is as important to know what the criminal does as it is to know what the police do. The court decided this point on November 15 in the case of *R. v. Mentuk*. The judgment states, in part:

But there has always been and will continue to be a concern about the limits of acceptable police action. The improper use of bans regarding police conduct, so as to insulate that conduct from public scrutiny, seriously deprives the Canadian public of its ability to know of and be able to respond to police practices that, left unchecked, could erode the fabric of Canadian society and democracy.

That is a fundamental of our criminal justice system. Not only must the police respect the rule of law in every instance, but also the court has said clearly that the ends do not justify the means. In this bill, we create for the first time a pervasive authorization, not only for bikers, but also across the board for the police not to abide by the Criminal Code in certain circumstances.

How can we strike a balance, as you said yourself, with regard to proportionality? How can we maintain the integrity of the law and order system of the police with the need to control the police when they resort to extraordinary and exorbitant powers of doing things that are defended under the Criminal Code or other federal statutes?

In clause 25, I do not see the independent control over decisions by the police, for instance, over wiretapping. When the police want to wiretap my conversations, they would go to a judge and request authorization. If they want to destroy or steal my property, the police authorize themselves to do that. The police answer and respond to themselves. They do not have to go to a third party. They report to you, minister. They have a vested interest to serve you well. No one questions that. In terms of the line of balance and of proportionality, there is a major weakness in this bill.

rédigé à l'heure actuelle, ainsi que par rapport à la manière dont la Cour suprême du Canada l'a interprété lors de son dernier jugement dans l'affaire *Campbell*.

La Cour suprême a constamment interprété la règle de droit comme s'appliquant à la police. En d'autres termes, la fin ne justifie pas les moyens.

Nous nous attendons à ce que la police dispose de certains outils pour réaliser le maintien de l'ordre et le respect de la loi et pour arrêter les personnes qui commettent des crimes odieux et sont impliquées dans le crime organisé; cependant, la police doit respecter la règle de droit. Ce principe est très important. Il est relié aux informations données au public, que le sénateur Fraser a mentionnées. Lorsque la police assume sa responsabilité, elle le fait en vertu de la règle de droit et doit le faire dans la perspective de l'examen par le public. Il est tout aussi important de savoir ce que fait le criminel, que de savoir ce que fait la police. La Cour suprême a décidé de ce point le 15 novembre dans l'affaire *La Reine c. Mentuk*. Le jugement stipule, en partie:

Mais cela a toujours été et continuera d'être une question de limite de l'action acceptable de la police. L'usage abusif d'interdiction afférent à la conduite de la police, de manière à protéger cette conduite contre l'examen du public, prive gravement le public canadien de sa capacité de connaître et d'être en mesure de répondre aux pratiques de la police qui, si elles ne sont pas surveillées, pourraient éroder la structure de la société et de la démocratie canadienne.

Il s'agit d'un principe fondamental de notre système juridique criminel. Non seulement, la police doit respecter la règle de droit pour chaque instance, mais la Cour suprême a également déclaré clairement que la fin ne justifie pas les moyens. Dans ce projet de loi, nous créons pour la première fois une autorisation prépondérante, non seulement pour les motards, mais également pour tout le bureau des commissaires de la police de ne pas respecter le Code criminel dans certaines conditions.

Comment pouvons-nous trouver un juste équilibre, comme vous le dites vous-même, en ce qui concerne la proportionnalité? Comment pouvons-nous préserver l'intégrité du système de maintien de l'ordre et d'application de la loi de la police avec le besoin de contrôler la police lorsqu'elle recourt à des moyens extraordinaires et prépondérants pour accomplir des actes qui sont prohibés par le Code criminel ou d'autres actes législatifs fédéraux?

Dans le paragraphe 25, je ne vois pas de contrôle autonome des décisions de la police, telles que l'écoute téléphonique par exemple. Lorsque la police veut enregistrer mes conversations, elle se rendra auprès d'un juge et demandera l'autorisation. Si elle veut détruire ou voler mes biens, la police s'autorisera elle-même de le faire. La police ne dépendra de personne. Elle n'aura pas besoin de consulter un tiers. Elle vous rend des comptes, monsieur le ministre. Elle a un intérêt dévolu de bien vous servir. Personne ne conteste ce fait. En matière de ligne d'équilibre et de proportionnalité, il existe une faiblesse majeure dans le présent projet de loi.

I agree that judges give authorization. I do not see a judge giving authorization to commit a crime, as such. We have precedents in our federal legislation where bodies that undertake security or intelligence activities are monitored. My colleague Senator Kelleher mentioned the McDonald Commission, and you know of the three books in the Poitras investigation. The police need to be policed when they resort to the extraordinary powers that are being granted in this bill to commit crimes.

I listened carefully to the explanations of the witnesses. Considering again the judgment of the court of last week, there is a strong need to maintain the capacity to review police activities, more in the context of crimes that the police can commit in the course of investigation.

Mr. MacAulay: You are right that nothing can go unchecked. It is not unlimited. There are strict perimeters. RCMP officers have to be designated by the Solicitor General, with advice from the Commissioner of the RCMP and the people who are involved in my department.

It has to be indicated that they are trained properly. These are the people who should do it. That does not get us involved into specific investigations, but it pertains to the overall duties that are required.

Everything an officer does must be reported internally through the system. I have to issue a public report regarding the RCMP. There is also a parliamentary review in three years, which I am sure you will be involved in.

We have the Commission for Public Complaints for the RCMP. All municipal and provincial police forces have bodies that oversee them. There are many safeguards in place.

What is being put in place was done up until *Campbell and Shirose* came along. The court indicated that if this were to continue, it was up to the Parliament of Canada, of which you and I are a part, to designate the authority with strict limitations to the police force. That is what we are doing.

We do not want duplication. We do not need another body to observe. The evidence that is gathered during an investigation is taken before a judge who hears everything in evidence, including how it was gathered. That is evaluated. The Minister of Justice may be able to explain this better, but I am sure it is all explained to the judge. He would be at liberty to indicate anything that was done inappropriately.

If we do not give the police the authority to do this, my understanding after discussions with police across this country, including the RCMP and other police forces, is that they cannot investigate certain crimes.

There have been some successes in this country, but much of that success was in the drug-related areas, which they can still do. They are successful because they can go undercover and work undercover in drug-related offences. However, they cannot do so with some of these other offences in organized crime. If I

Je conviens que les juges donnent l'autorisation. Je ne conçois pas un juge comme donnant l'autorisation de commettre un crime en tant que tel. Nous avons des modèles d'actes dans notre législation canadienne où les organismes chargés des activités de collecte des renseignements et de sécurité sont surveillés. Mon collègue, le sénateur Kelleher a mentionné la commission McDonald, et vous connaissez les trois livres de l'enquête Poitras. La police a besoin d'être surveillée lorsqu'elle recourt à des pouvoirs extraordinaires qui sont accordés par le présent projet de loi pour commettre des crimes.

J'ai écouté attentivement les explications des témoins. Tenant compte de nouveau du jugement de la Cour suprême de la semaine dernière, il existe un fort besoin de préserver la capacité d'examiner les actes de la police, davantage dans le contexte des crimes que la police peut commettre dans le cadre de son enquête.

M. MacAulay: Vous avez raison de dire qu'il faut tout surveiller. C'est sans restriction. Des périmètres rigoureux sont en place. Les agents de la GRC ont été nommés par le solliciteur général, sur consultation du directeur de la GRC et des personnes impliquées dans mon ministère.

Il convient d'indiquer qu'elles ont la formation adéquate. Ce sont les personnes qui devraient le faire. Cela ne nous implique pas dans des enquêtes particulières, mais est relatif aux responsabilités générales requises.

Tous les éléments sur lesquels un agent doit établir un rapport à l'interne dans le système. Je dois rédiger un rapport public sur la GRC. Il y a également un suivi parlementaire dans trois ans auquel vous participerez j'en suis sûr.

Nous avons la Commission des plaintes du public contre la GRC. Toutes les forces de police municipales et provinciales possèdent des organismes qui les surveillent. De nombreuses mesures de sécurité sont en place.

Ce qui est mis en place est ce qui était fait avant l'affaire *Campbell et Shirose*. La Cour suprême a indiqué que si cela devait se poursuivre, il incombait au Parlement du Canada, dont vous et moi faisons partie, de nommer l'autorité avec des limitations rigoureuses de la force de police. C'est ce que nous faisons.

Nous ne voulons pas de double emploi. Nous n'avons pas besoin d'un autre organisme pour surveiller. Les preuves qui sont collectées dans le cadre d'une enquête sont présentées devant un juge qui entend toutes les preuves, y compris la manière dont elles ont été collectées. C'est évalué. Le ministre de la Justice peut sans doute mieux expliquer cette procédure, mais je suis sûr que tout est expliqué au juge. Il serait loisible d'indiquer tout ce qui a été fait de manière inadéquate.

Si nous ne confions pas à la police l'autorité de le faire, ma compréhension à la suite des entretiens avec la police à travers le pays, y compris la GRC et les autres forces de police, est qu'elle ne peut pas enquêter sur certains crimes.

Il y a eu quelques réussites dans ce pays, mais dans la majorité des cas, il s'agissait d'affaires relatives à la drogue, ce qu'elle peut toujours faire. Ce sont des succès parce que la police peut s'infiltrer et travailler comme agent d'infiltration dans les affaires d'infractions relatives à la drogue. Cependant, elle ne peut pas le

understand correctly, even if they used a stolen credit card they would be breaking the law if they were taken before a justice. We are making that legal. There are many areas where it will be known what they did. If the Commission for Public Complaints evaluates a certain situation that is viewed as being inappropriate, then they have access to the RCMP information, if we put it in place.

Mr. Kennedy: One thing that might help to put this in context is the *Campbell and Shirose* case, which went to the Supreme Court of Canada. That case dealt with a police officer acting undercover and posing as a drug dealer. Police had information that someone was looking for a ton of hashish. The supplier did not happen to be around. The police intervened and posed as a vendor, dealing with a person who was a big time drug dealer. The way the legislation is drafted that police officer, by making an offer in this guise was committing an offence under the Criminal Code by offering to supply drugs.

Since the time of Confederation officers have acted undercover. Consider the scenario where you are working undercover and someone hands you a sample of drugs. You are surrounded by thugs. You then hand the sample back to them. By so doing you have committed an offence. You have trafficked by giving the drugs back. It is virtually impossible to act undercover, doing even these minor things, without violating the Criminal Code. You are doing something either to aid and abet or you are a party. You are somehow caught.

With some of the complex tools that we have acquired since 1974 with technology, for example, with wiretapping and with encryption, making undercover use of human resources is more important. It is virtually impossible to do it unless you say, "Yes, you can do some of those kinds of activities." The courts have said that you cannot fight by the Marquis of Kingsbury's rules when you are fighting this kind of crime. The courts have looked at this before and legal counsel has said: "The police broke the law. Stay the proceedings. Let me go from here." The courts have said "No."

The *Mack* case that Senator Joyal referred to looked at it and asked, "Is the conduct of such a nature that it is an abuse and the court is offended and it will stay these proceedings?" We have been asking the courts to tell us whether or not we can do this. We have asked them persistently. They kept saying: "We will not rule on it. It is not offensive." Yet the evidence goes in and the person is convicted. The police are left with asking themselves, "Am I breaking the rule or not?"

Finally, in the *Campbell and Shirose* case, the court says: "You cannot do it. If you do it again, the odds are that the evidence is inadmissible. You cannot do it and undercover policing is in trouble. Parliament must craft the regime." The police are looking

faire pour certaines autres infractions de crime organisé. Si je comprends bien, même si elle utilisait une carte de crédit volée, elle enfreindrait la loi si elle devait comparaître devant la justice. Nous rendons cet acte légal. Il y a de nombreux domaines où nous apprendrons ce qu'ils ont fait. Si la Commission des plaintes du public évalue une certaine situation qui est considérée comme inadéquate, ils auront alors accès aux informations de la GRC, si nous mettons cette procédure en place.

M. Kennedy: Une chose qui peut aider à mettre cette procédure en perspective est l'affaire *Campbell et Shirose*, introduite auprès de la Cour suprême du Canada. Cette affaire traitait d'un policier agissant comme agent d'infiltration et se faisant passer pour un trafiquant de drogues. La police possédait le renseignement que quelqu'un recherchait une tonne de hachisch. Le fournisseur n'était pas aux alentours. La police est intervenue et s'est fait passer pour un vendeur, traitant avec une personne qui était un gros trafiquant de drogues. De la manière dont la loi est rédigée et en faisant une offre de cette nature, l'agent de police commettait une infraction en vertu du Code criminel lorsqu'il offrait de fournir de la drogue.

Depuis l'époque de la Confédération, les agents agissent comme des agents d'infiltration. Considérez le scénario où vous travaillez comme agent d'infiltration et quelqu'un vous donne un échantillon de drogues. Vous êtes entourés d'hommes de main. Vous leur redonnez ensuite l'échantillon. En agissant de la sorte, vous avez commis une infraction. Vous avez trafiqué de la drogue en la redonnant. Il est pratiquement impossible d'agir comme agent d'infiltration, en faisant même ces actes mineurs, sans enfreindre le Code criminel. Vous faites quelque chose soit pour aider soit pour encourager ou vous êtes partie intégrante au crime. D'une manière où d'une autre, vous êtes pris.

À l'aide de certains des outils compliqués que nous avons acquis depuis 1974 avec la technologie, par exemple l'écoute téléphonique et le cryptage, il est plus important d'utiliser les ressources humaines d'infiltration. Il est pratiquement impossible de le faire à moins de dire: «Oui, vous pouvez faire certains de ces actes». La Cour suprême a déclaré que vous ne pouvez pas utiliser les règles du Marquis de Kingsbury pour lutter contre ce genre de crime. La Cour suprême a examiné cette situation auparavant et le conseiller juridique a déclaré: «La police a enfreint la loi. Suspendons l'instance. Partons de ce point.» La Cour suprême a dit: «Non.»

L'affaire *Mack* à laquelle le sénateur Joyal fait référence à ce sujet et a demandé: «Une conduite d'une telle nature constitue-t-elle un abus et une infraction à la Cour suprême et l'instance sera-t-elle suspendue?» Nous avons demandé à la Cour suprême de nous dire si oui ou non nous pouvons agir de la sorte. Nous lui avons demandé continuellement. La réponse a toujours été: «Nous ne statuerons pas sur cette question. Ce n'est pas une offense.» Néanmoins, une preuve est présentée et la personne est déclarée coupable. La police est alors livrée à elle-même et se pose la question: «Est-ce que j'enfreins la loi ou non?»

Enfin, dans l'affaire *Campbell et Shirose*, la Cour suprême déclare: «Vous ne pouvez pas le faire. Si vous recommencez, il y a des chances que la preuve puisse être inadmissible. Vous ne pouvez pas le faire et la police d'infiltration a des ennuis. Le

to you now and saying: "They are telling us that we must do it. You craft the regime. You tell us where the thresholds are." That is what we are trying to do here, namely, craft the thresholds for you in a new regime. If we do not do it, we will hear from the police that we are in trouble.

Ms McLellan: People need to be absolutely clear. As Mr. Kennedy said, undercover operations have been going on for years, as have successful prosecutions and convictions of people, on the basis of evidence that flows from those operations. I hope that no one here is sufficiently naive to believe that we can deal with even ordinary criminal matters, let alone the sophistication of organized crime or terrorism without putting officers undercover.

The basis up until the *Campbell and Shirose* case was that these things were authorized by common law. That case finally clarified it and said, "No, you do not get to do this under common law authority." This is a reinforcement of the rule of law. Senator Joyal this goes to your point in terms of respect for the rule of law. The Supreme Court has said: "No, there is not a common law authority, but, Parliament, it is up to you. If you want to give law enforcement authorities this power, then you legislate it so that we know the legal authorization. We know it has been given by Parliament, by people duly who have been elected and are accountable to Canadians and by senators who are duly appointed to the Senate of Canada."

The court said: "You should not do this. You do not have a common law authority and we want you, Parliament, to decide what authority should be given to permit these operations, and the terms and conditions under which they should be carried out." That is what we are doing. We are answering the court by providing this legislative regime, as it relates to limited law enforcement justification.

The court never suggested that we should not be in the business of authorizing police to go undercover. However, they said that, in respect for the rule of law, it must be made a statutory regime. It is on the public laws of the nation and it is transparent. We know who is accountable and we know who will be called to account, including my colleague the Solicitor General, and others, if there are problems or if there is any abuse. Through this statutory regime, we are providing a degree of certainty, transparency and direction as to who is accountable, such as we have not seen in our law before and such as we have not seen in some other countries.

Senator Joyal: I think we have digressed a little. I did not say that I am opposed to the principle of adopting legislation that would authorize, in certain circumstances, the police forces or an individual working under the instruction of the police to commit what is deemed to be a criminal offence.

Ms McLellan: You are concerned about accountability.

Parlement doit créer le régime.» La police se tourne alors vers vous et dit: «Ils nous disent que nous devons le faire. Vous créez le régime. Vous nous dites quelles sont les limites.» C'est ce que nous essayons de faire ici, à savoir, fixer des seuils pour vous au sein du régime. Si nous ne le faisons pas, nous entendrons parler de la police qui nous dira que nous avons des ennuis.

Mme McLellan: Les gens ont besoin d'être absolument certains. Comme l'a dit M. Kennedy, les opérations d'infiltration existent depuis des années, ainsi que les poursuites réussies et les convictions de personnes, en fonction de la preuve provenant de ces opérations. J'espère que personne ici n'est suffisamment naïf pour croire que nous pouvons contrer les affaires criminelles même les plus banales, à fortiori la complexité du crime organisé ou du terrorisme sans infiltrer des agents.

La base sur laquelle l'affaire *Campbell et Shirose* était fondée était que ces actes étaient autorisés par la common law. Cette affaire a finalement précisé et déclaré: «Non, vous n'avez pas le droit d'agir de la sorte en vertu de l'autorité de la common law.» C'est une réitération de la règle de droit. Sénateur Joyal, cela corrobore votre point en matière de respect de la règle de droit. La Cour suprême a dit: «Non, il n'y a pas d'autorité de common law, mais, Parlement, c'est votre décision. Si vous voulez conférer ce pouvoir aux autorités d'application de la loi, alors votez une loi afin que nous connaissions l'autorité légale. Nous savons que cela a été remis entre les mains du Parlement, par des personnes dûment élues et responsables envers les Canadiens et par les sénateurs qui sont dûment nommés au Sénat du Canada?»

La Cour suprême a dit: «Vous ne devriez pas agir de la sorte. Vous n'avez pas d'autorité en vertu de la common law et nous voulons que vous, le Parlement, décidiez de quelle autorité devrait être conférée pour permettre ces opérations, ainsi que les modalités et les conditions en vertu desquelles elles devraient être réalisées.» C'est ce que nous faisons. Nous répondons à la Cour suprême en prescrivant ce régime législatif, dans la mesure où il se rattache à la justification limitée de l'application de la loi.

La Cour suprême n'a jamais suggéré que nous devrions assumer le rôle d'autoriser les opérations d'infiltration de la police. Cependant, elle a dit qu'en vertu de la règle de droit, il faut que ce soit institué comme un régime statutaire. Cela fait partie du droit public de la nation et c'est clair. Nous savons qui est responsable et nous savons à qui nous adresser pour obtenir des comptes-rendus, y compris mon collègue le solliciteur général, et les autres, en cas de problèmes ou d'abus. Par l'entremise de ce régime statutaire, nous fournissons un certain degré de certitude, de transparence et d'orientation quant aux responsables, tel que nous ne l'avons jamais vu dans notre loi auparavant et tel que nous ne l'avons jamais vu dans d'autres pays.

Le sénateur Joyal: Je pense que nous nous sommes un peu éloignés du sujet. Je n'ai pas dit que je m'oppose au principe d'adopter une loi qui autoriserait, dans certaines circonstances, les forces de la police ou un individu travaillant sous les ordres de la police de commettre ce qui est considéré comme une infraction criminelle.

Mme McLellan: Vous vous inquiétiez de la responsabilité.

Senator Joyal: I am trying to establish some fundamental principles on which to build the authorization given to a police officer to commit the crime.

I tried to circumscribe the system to maintain the fundamental balance that we have in our system to respect the principle of the rule of law. The fundamental respect of the principle of the rule of law is the removal of the discretion or the absolutism given to a party into a government. That is a responsibility.

My concern is that the Poitras Commission, which was the last commission to investigate a police force, namely, the Quebec police patrol force, came to the conclusion that the need to police the police and to have civil control over the police is fundamental and an important element in a democracy.

One of the key commissioners of the Poitras Commission concluded last summer that the bill, as written, does not contain enough control of the police authorization given by your people.

We have a report that clearly concludes that the police need to be under strict surveillance of civil authorities to maintain the balance that we should have in a civil society. We have one of the key commissioners of that report stating that what is contained in Bill C-24, in terms of the control of the police authorization, is not sufficient.

Mr. MacAulay: There can be different opinions on that.

Senator Joyal: Of course. However, someone who has produced an investigative report on police activities over a long period of time, and who has studied the bill and who has studied the status of the police in Quebec, had come to the conclusion that those parties are not strong enough to control the police. I tried to get the views of people who seemed to be professionally involved in the study of those issues.

There was a system contemplated in Britain's police act, as you mentioned, without naming them, in some other jurisdictions. There is a code of conduct where the police would use that kind of special and exotic utilization. I understand that there are elements in clause 25 that covers some of those aspects. We are not creating here a system like the one that the minister offered with the drug legislation that allows them to commit some kind of crime in the course of an investigation. We are giving to the police across the board overwhelming powers, not only to the RCMP, but also to the provincial police forces, not to abide by the Criminal Code and other federal statutes. When that is being done, we have to be sure that the control exists somewhere.

You mention that that control is with Parliament. Let me give an example. CSIS is a body that heads some important activities in terms of intelligence and security. CSIS tables a report to Parliament. There is a body external to CSIS that makes sure that when it does its work, which is needed in a democracy, there is a capacity to monitor its activities. When we receive the reports, we know that it is not a self-disciplining body. There is an external authority that monitors it and makes sure that what it does is done properly, according to the rule of law.

Le sénateur Joyal: J'essaie d'établir quelques principes fondamentaux sur lesquels bâtir l'autorisation conférée à un agent de police de commettre le crime.

J'essaie d'empêcher le système de maintenir l'équilibre fondamental que nous avons dans notre système en ce qui concerne la règle de droit. Le respect fondamental du principe de la règle de droit est la révocation de la discrétion ou de l'absolutisme conféré à un parti dans un gouvernement. C'est une responsabilité.

Mon inquiétude est que la commission Poitras, qui a été la dernière commission à enquêter sur une force de police, à savoir, la patrouille policière du Québec, en est arrivée à la conclusion que le besoin de surveiller la police et d'avoir un contrôle civil sur la police est fondamental et un élément important de la démocratie.

Un des commissaires clés de la commission Poitras a conclu l'été dernier que le projet de loi, tel qu'il était rédigé, ne prescrivait pas une surveillance suffisante de l'autorisation que vous accordez à la police.

Nous avons un rapport qui conclut clairement que la police a besoin d'une surveillance rigoureuse par les autorités civiles afin de maintenir l'équilibre que nous devrions avoir dans une société civile. Nous avons un des commissaires clés de ce rapport qui déclare que le contenu du projet de loi C-24, en matière de surveillance de l'autorisation de la police, est insuffisant.

M. MacAulay: Les opinions à ce sujet peuvent varier.

Le sénateur Joyal: Bien sûr. Cependant, quelqu'un qui a rédigé un rapport d'enquête sur les activités de la police sur une longue période et qui a étudié le projet de loi et qui a étudié le statut de la police au Québec, en a conclu que ces parties ne sont pas suffisamment fortes pour contrôler la police. J'ai d'obtenir les opinions de ces personnes qui semblaient impliquées dans l'examen de ces problèmes d'un point de vue professionnel.

Un système a été envisagé dans la Police Act de Grande-Bretagne, comme vous l'avez mentionné, sans les nommer, dans d'autres juridictions. Il y a un code de conduite dans lequel la police userait de ce type d'utilisation spéciale et exotique. Je comprends qu'il y ait des éléments du paragraphe 25 qui stipulent certains de ces aspects. Nous ne créons pas un système comme celui que le ministre a proposé avec la loi sur les drogues qui permettent de commettre certains crimes dans le cadre d'une enquête. Nous accordons à la police des pouvoirs extraordinaires au-delà des frontières, non seulement à la GRC, mais également aux forces de police provinciales, de ne pas respecter le Code criminel et d'autres lois fédérales. Lorsque cela sera mis en place, nous devons être certains que le contrôle existe quelque part.

Vous mentionnez que le contrôle est la responsabilité du Parlement. Laissez-moi vous donner un exemple. Le SCRS est un organisme qui dirige certaines activités importantes en matière de collecte de renseignements et de sécurité. Le SCRS dépose un rapport auprès du Parlement. Un organisme externe au SCRS s'assure que lorsque le travail est effectué, ce qui est nécessaire dans une démocratie, il y a une possibilité de surveiller ses activités. Lorsque nous recevons les rapports, nous savons qu'il ne s'agit pas d'un organisme qui s'autodiscipline. Il y a une autorité externe

We always come back to the same principle. When the reports come to parliament, they can be weighed.

The comment from commissioners who investigated police and wrongdoings is the same as from the Macdonald Commission 20 years ago. Some of us remember it very well; we were in Parliament at that time. I try to understand, not the giving of those powers to the police, but how to frame the system to give the authorization in order to maintain the control of the rule of law internal to the system. That is essentially what I am wrestling with.

Mr. MacAulay: The officer is designated not by the commissioner, but by the Solicitor General, or whoever is in charge in the provincial areas, such as the Attorney General.

Their conduct has to be for the purpose of the investigation. We do have the commission for public complaints. I believe you were referring to SIRC, who reports on CSIS. We have the Public Complaints Commission, which has the authority to evaluate the RCMP.

When they do an investigation, the evidence is gathered and it all goes before a judge who evaluates the situation. There are a number of reports. I, or the Solicitor General at the time, have to issue a public report yearly.

Mr. Kennedy: The regime does envisage that things do occur, such as the reference to property being destroyed. The person whose property is destroyed must be notified at the termination of the investigation.

If a senior official designates somebody on an emergency basis, they have to make that report. If there is a use of a power in exigent circumstance, there must be a report made and sent up to the Solicitor General.

I know you talked about the Poitras investigation. They were dealing with what has come to be known as "testa-lying." Someone supplemented a case by false documents. That is the kind of conduct that is not allowed here because it is obstruction of justice.

The police technique used here would be to advance an investigation. It results in a criminal charge being laid, meaning that the whole story will be unfolded before a judge on a trial. If there has been any excess or abuse by the police in the exercise of power, a judge will see it. A defence counsel will be there, aggressively attacking the police, because the conduct of the police has gone toward the investigation. It must be reasonable and proportionate.

Having been a prosecutor for years, I do not think that we will get an easy ride. They will say that we went too far, because they will hope that the conduct is excessive enough to be struck down.

Therefore, there is, by the nature of the purpose for which the technique is used, oversight judicial, in addition to the oversights we have from the commission, the annual reports, the internal discipline that the force would have, plus any other action. An

qui le surveille et s'assure que tout est fait adéquatement en vertu de la règle de droit.

Nous en revenons toujours au même principe. Lorsque les rapports arrivent au Parlement, ils peuvent être évalués.

Le commentaire des commissaires qui ont enquêté sur la police et ses méfaits est le même que celui de la commission Macdonald voici 20 ans. Certains parmi nous s'en souviennent très bien; nous étions au Parlement à cette époque. J'essaie de comprendre, non comment accorder ces pouvoirs à la police, mais comment maintenir le contrôle de la règle de droit interne au système. C'est essentiellement le problème que j'essaie de résoudre.

M. MacAulay: L'agent est nommé non par le commissaire, mais par le solliciteur général, ou la personne responsable au niveau de la province, telle que le procureur général.

Leur conduite doit répondre à l'objet de l'enquête. Nous avons la Commission des plaintes du public. Je crois que vous avez fait référence au CSARS, qui rend des comptes sur le SCRS. Nous avons la Commission des plaintes du public, qui a l'autorité d'évaluer la GRC.

Lorsqu'ils font une enquête, la preuve est collectée et est présentée à un juge qui évalue la situation. Il existe un certain nombre de rapports. Moi-même ou le solliciteur général à ce moment-là, devons rédiger un rapport public annuel.

M. Kennedy: Le régime envisage la possibilité que des choses se produisent, telles que la référence à la destruction de biens. La personne dont le bien est détruit doit être notifiée à la fin de l'enquête.

Si un haut fonctionnaire nomme quelqu'un en cas d'urgence, ils doivent rédiger le rapport. En cas d'utilisation d'un pouvoir en situation d'urgence, un rapport doit être rédigé et envoyé au solliciteur général.

Je sais que vous avez parlé de l'enquête Poitras. Il traitait de ce qui est connu sous le nom de «testa-lying» (faux témoignage). Quelqu'un supplée à une affaire en utilisant des documents falsifiés. C'est le genre de conduite qui n'est pas permise parce qu'elle entrave la justice.

La technique utilisée par la police dans ce cas serait de présenter une enquête. Cela résulte dans le dépôt d'une accusation criminelle, signifiant que toute l'histoire sera dévoilée devant le juge pendant le procès. En cas d'excès ou d'abus par la police dans l'exercice de son pouvoir, un juge le verra. Un procureur de la défense sera présent et attaquera agressivement la police, en raison de la conduite de celle-ci dans le cadre de l'enquête. Elle doit être raisonnable et proportionnelle.

En qualité de procureur général depuis des années, je ne pense pas que nous aurons la tâche facile. Ils diront que nous sommes allés trop loin, parce qu'ils espéreront que la conduite est suffisamment excessive pour être cassée.

Par conséquent, de par la nature de l'objectif pour lequel la technique est utilisée, il y a la surveillance judiciaire, en plus des surveillances que nous avons, dont la commission, les rapports annuels, la discipline interne que la force aurait ainsi que toute

aggrieved individual can bring a civil action or lay a criminal charge.

When you look at it, you are surrounded by points of accountability that will make sure that these people act properly. The officer is at his or her peril if he or she falls out of the scope of the bill, because the officer is subject to criminal action and charges.

Senator Moore: They will blow the case.

Mr. Kennedy: The case will be gone.

Ms McLellan: Obviously, Senator Joyal, you have looked at these provisions carefully. We have a note that we could provide the outlines for Senator Joyal, and for other members of the committee who perhaps have not looked at these provisions for accountability as closely.

As Mr. Kennedy has outlined, they are quite significant, beginning with the training of police officers, working through up to the exclusion of evidence, criminal prosecution of law enforcement officers, disciplinary proceedings, civil damages against them, and ultimately political accountability, and all the steps in between that involve designating senior officers and the Solicitor General. We can provide you with that simply as a checklist, so that you can see it all in one place.

At the end of the day, it is a fairly comprehensive accountability regime, one that speaks to our commitment to the rule of law and the commitment on the part of police to the rule of law, their desire to make sure that what they do undercover, which is so necessary, in fact finds a statutory basis, and that there is an accountability regime. As Mr. Kennedy has, at least implicitly, said, it serves no one's interests, most particularly those of the police, to be found to have acted in a criminal fashion outside the scope of our proposed new statutory regime. They are the ones who will suffer the most.

By the way, Louise Viau is coming here. You will hear from Madam Viau directly as to her views with regard to this proposed legislation.

Senator Joyal: The Canadian Bar and the Barreau du Québec expressed similar points when they testified before the House of Commons committee. I reviewed the briefs of the various witnesses who appeared at the House committee. It seems that this is a core element of the whole philosophy of the bill.

We will certainly receive additional information from your offices and from the departmental advisers and we will study it carefully. However, it seems to me that this is the key provision of this bill, considering that it is announced as being the anti-biker bill, but it covers the whole of the activities in which the police are now involved, and is very comprehensive in terms of powers that are given to the police.

I think that, because of that dimension of coverage of the bill, we must look carefully at what we are doing here.

autre action. Un individu lésé peut mettre une affaire civile en état ou présenter une accusation criminelle.

Lorsque vous observez, vous êtes entouré de points de responsabilité qui assureront que ces personnes agissent adéquatement. L'agent est confronté à des risques s'il agit en violation de la portée du projet de loi, parce que l'agent est assujéti à une action et des accusations criminelles.

Le sénateur Moore: Ils casseront l'affaire.

M. Kennedy: L'affaire sera perdue.

Mme McLellan: Évidemment, sénateur Joyal, vous avez examiné ces dispositions attentivement. Nous avons une note qui pourrait stipuler les grandes lignes pour le sénateur Joyal, et pour les autres membres du comité qui n'ont peut-être pas examiné ces dispositions sur la responsabilité aussi attentivement.

Comme M. Kennedy l'a fait remarquer, elles sont assez importantes, à commencer par la formation des agents de police, en allant jusqu'à l'exclusion d'une preuve, la poursuite criminelle des agents de la paix, les procédures disciplinaires, les réparations civiles contre eux et pour finir la responsabilité politique, et toutes les mesures intermédiaires qui impliquent la nomination de hauts fonctionnaires et du solliciteur général. Nous pouvons le stipuler sous forme de liste de contrôle, afin que vous puissiez tout voir à un seul endroit.

En fin de journée, il s'agit d'un système de responsabilité assez complet, une qui s'adresse à notre engagement envers la règle de droit et l'engagement de la police envers la règle de droit, son désir de s'assurer que les opérations qu'elle réalise sous infiltration, qui sont tellement indispensables, trouvent en effet une base législative et qu'il existe un régime de responsabilité. Comme M. Kennedy l'a dit, du moins de manière implicite, cela ne sert l'intérêt de personne, et particulièrement pas celui de la police, de découvrir qu'un acte a été commis de manière criminelle en violation de notre nouveau régime statutaire proposé. La police sera la plus touchée.

À propos, Louise Viau sera présente. Vous entendrez directement Mme Viau exprimer ses opinions sur la législation proposée.

Le sénateur Joyal: Le Barreau canadien et le Barreau du Québec ont exprimé des avis semblables lorsqu'ils ont témoigné devant le comité de la Chambre des communes. J'ai examiné les mémoires de divers témoins qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes. Il semble que ce soit un élément principal de toute la philosophie du projet de loi.

Nous recevrons indubitablement des renseignements additionnels de vos bureaux et des conseillers ministériels et nous les examinerons minutieusement. Cependant, il me semble que c'est la disposition clé de ce projet de loi, étant donné qu'il a été annoncé comme le projet de loi antimotards, mais il comprend l'ensemble des activités dans lesquelles la police est impliquée de nos jours et est très complet en termes de pouvoirs conférés à la police.

Je pense qu'en raison de l'importance des activités comprises dans le projet de loi, nous devons faire très attention à ce que nous faisons.

Ms McLellan: I do not disagree. The CBA and the Barreau du Québec will be here tomorrow morning, and one respects their opinions. However, as the Solicitor General has said, they are simply one group of people expressing an opinion. You will hear from the police, the people who put their lives on the line every day in the protection of Canadians. You will hear their point of view. I hope that their point of view is treated with due respect because they are the people who ensure that our country and our democratic institutions are not undermined by terrorists or organized crime.

[Translation]

Senator Rivest: Our experience shows that judicial control of illegal action taken by a police force is not all that effective. Just think about the conclusions of the Keable Commission of Inquiry in Quebec. As far as I know, few RCMP officers were punished by the court system, except one or two, for having committed illegal acts. We must be very cautious.

The Minister of Justice could correct the impression she has given on the opinions put forth by the Canadian and Quebec Bar associations. They are not just opinions like any other. These are extremely serious opinions. They must be taken into account. The minister will take them into account on merit. She knows that these organizations are very representative when it comes to rights and freedoms in our society.

[English]

Let me switch to the victims just for a minute

[Translation]

Seizure is a highly effective measure in the fight against organized crime. Do the funds seized go into the government of Canada's Consolidated Revenue Fund or the provincial Government's Consolidated Revenue Fund depending on whether the Quebec police force or the RCMP conducts the seizure? What happens in a joint operation? Is it proportional?

[English]

Do you make a deal?

Mr. MacAulay: Yes, there is a deal. There is always some difficulty with the deal. It is divided between the province and Ottawa. When you go to municipal areas across the country, like in British Columbia and certain other areas, the biggest problem was that the province was doing no sharing with the municipalities. To say there is not some concern about how the sharing is being handled is false; but, yes, it is proportionately shared as to the involvement in the investigation.

[Translation]

Senator Rivest: You know that in Quebec and probably in other regions, people have suggested, to the Minister of Justice or the Solicitor General, that part of these funds obtained through criminal activities be used for a compensation system for victims of organized crime as outlined in this bill. We know that provincial laws — namely, in Quebec, the Crime Victims Compensation Act — are ill-adapted to this type of situation. To

Mme McLellan: Je ne dis pas le contraire. L'ABC et le Barreau du Québec seront présents demain matin et tout le monde respecte leurs opinions. Toutefois, tel que le solliciteur général l'a dit, ils sont uniquement un groupe de personnes qui exprime une opinion. Vous entendrez la police, les personnes qui mettent leur vie en danger tous les jours pour protéger les Canadiens. Vous entendrez leurs points de vue. J'espère que ce point de vue sera traité avec tout le respect qui se doit car ce sont les personnes qui s'assurent que notre pays et nos institutions démocratiques ne sont pas minés par les terroristes ou le crime organisé.

[Français]

Le sénateur Rivest: On sait par expérience que le contrôle judiciaire d'une action illicite d'un corps policier n'est pas tellement efficace. On a qu'à se rappeler les conclusions de la Commission d'enquête Keable, au Québec. À ce que je sache, peu d'agents de la GRC ont été sanctionnés par le régime judiciaire, sauf un ou deux, pour avoir commis des actes illicites. Il faut être très prudent.

Madame la ministre de la Justice pourrait corriger l'impression qu'elle a donnée sur les opinions émises par les Barreaux du Canada et du Québec. Ce ne sont pas des opinions parmi d'autres. Ce sont des opinions extrêmement sérieuses. On doit en tenir compte. La ministre en tiendra compte au mérite. Elle sait que ces organismes sont hautement représentatifs lorsqu'il s'agit des droits et des libertés de notre société.

[Traduction]

Permettez-moi de parler des victimes un instant.

[Français]

La saisie des biens s'avère une mesure très efficace de lutte contre le crime organisé. Est-ce que les sommes saisies vont au fonds consolidé du gouvernement canadien ou du gouvernement de la province selon que la Sûreté du Québec ou la GRC a procédé à la saisie? Qu'est-ce qui arrive dans une opération conjointe? Est-ce proportionnel?

[Traduction]

Concluez-vous une entente?

M. MacAulay: Oui, il y a une entente. Il y a toujours quelques problèmes avec l'entente. Elle est divisée entre la province et Ottawa. Lorsque vous vous rendez dans les régions municipales à travers le pays, comme la Colombie-Britannique et certaines autres régions, le problème le plus important était que la province ne communiquait absolument pas avec les municipalités. Il est erroné de dire qu'il n'y a pas certaines inquiétudes quant à la manière dont le partage est traité; mais, oui, elle communique proportionnellement à l'implication dans l'enquête.

[Français]

Le sénateur Rivest: Vous savez qu'au Québec et probablement dans d'autres régions, des gens ont suggéré au ministre de la Justice ou au solliciteur général qu'une partie de ces fonds acquis par des activités criminelles servent au régime d'indemnisation des victimes des organisations criminelles dont il est question dans ce projet de loi. Nous savons que les lois provinciales — entre autres, au Québec, la Loi d'indemnisation des victimes d'actes

the Minister of Justice or the Solicitor General, is there a concern with this at the federal level? Have discussions been undertaken with the provincial governments to determine what proportion of money obtained by government as a result of criminal activity will go to the federal and provincial levels so that victims and their families can obtain government assistance? It is not simply the person who has been injured, there are psychological victims. Are they victims of criminal acts carried out by an identified group in the Criminal Code, according to our legislation?

[English]

Ms McLellan: You raise a good point, senator. When I meet with some police organizations, they make the point that, in terms of sharing in relation to the proceeds of crime, they would like to see some of those proceeds be put back more directly into enhanced law enforcement efforts. However, as the Solicitor General has outlined, the sharing arrangements are government-to-government, federal government to provincial government. What the province chooses to do with those resources from proceeds of crime is left up to the province in whatever proportionate share they receive. It does vary.

It would not be for us to say how those dollars are used. However, let me assure that you that both police and victims' organizations have made the case in the provinces that they should have some recoupment or some call upon the funds that are provided to the province under these sharing agreements. Once the province receives the funds, it is up to them to decide how those funds are used in their province.

Under the Criminal Code, we have something called a victim fines surcharge. That requires a court, in almost all circumstances, to impose a surcharge on the convicted individual in addition to any other sentence. That surcharge goes to the provinces for victims' programs. It does not come to the federal government. That was an arrangement we made some years ago with the provinces.

Where a surcharge is imposed, and a surcharge could certainly be imposed on any convicted person charged with an organized crime offence, those surcharges go to help fund victims' services in every province in the country.

The Chairman: Thank you for coming, ministers.

Honourable senators, we have before us Mr. Auger and Mr. Nicaso.

Mr. Auger, please begin.

[Translation]

Mr. Michel Auger, Journalist, Legal and Criminal Affairs Expert, *Journal de Montréal*: Madam Chair, my message is clear. I think that we have already waited too long to adopt legislation like Bill C-24. Moreover, this legislation does not go far enough to fight organized crime effectively in Canada.

criminels — sont inadaptées à ce genre de situation. Au ministère de la Justice ou à celui du solliciteur général, au gouvernement fédéral, y a-t-il une préoccupation à cet égard? Est-ce que des discussions ont été entreprises avec les gouvernements provinciaux pour déterminer proportionnellement, au fédéral et au provincial, les fonds acquis par l'État des activités criminelles de façon à ce que les victimes et leur entourage puissent obtenir l'assistance de l'État? Ce n'est pas simplement la personne qui est blessée, il y a des victimes psychologiques. Elles ont été victimes d'actes criminels provenant d'un groupe identifié au Code criminel par notre législation?

[Traduction]

Mme McLellan: Vous soulevez un bon point, sénateur. Lorsque j'ai rencontré certaines organisations de la police, elles ont fait ressortir, qu'en matière de partage concernant les poursuites criminelles, elles aimeraient voir certaines de ces poursuites replacer directement dans des efforts d'application de la loi améliorés. Cependant, tel que le solliciteur général l'a expliqué dans les grandes lignes, les ententes de partage se concluent entre les gouvernements et entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial. Ce que la province choisit de faire avec ces ressources provenant des poursuites criminelles est laissé à sa propre discrétion proportionnellement à la part qu'elle a reçue. Cela varie.

Il ne nous incombe pas de décider de la manière dont les dollars sont utilisés. Toutefois, je vous assure que tant la police que les organisations des victimes dans les provinces ont établi le bien-fondé de récupérer ou d'utiliser dans une certaine mesure les fonds fournis à la province en vertu des présentes ententes de partage. Une fois que la province reçoit les fonds, il lui incombe de décider comment les fonds seront utilisés dans la province.

En vertu du Code criminel, nous disposons d'une procédure nommée «suramende compensatoire». Dans la plupart des cas, un tribunal doit imposer une suramende compensatoire au condamné en plus de toute autre peine. Cette suramende compensatoire est versée aux programmes de victimes. Elle n'est pas versée au gouvernement fédéral. Il s'agit d'une entente conclue il y a des années avec les provinces.

Lorsqu'une suramende compensatoire est imposée et qu'une suramende compensatoire serait indubitablement imposée au condamné d'une infraction de crime organisé, ces suramendes compensatoires contribuent au financement des services d'aide aux victimes dans chaque province du pays.

La présidente: Merci d'être venus, messieurs les ministres.

Honorables sénateurs, nous avons devant nous M. Auger et M. Nicaso.

Monsieur Auger, veuillez commencer.

[Français]

M. Michel Auger, journaliste, spécialiste des affaires judiciaires et criminelles au *Journal de Montréal*: Madame la présidente, mon message est clair. Je pense qu'on a déjà trop attendu pour adopter une législation telle que le projet de loi C-24. De plus, cette législation ne va pas assez loin pour combattre

However, even less-than-perfect legislation is better than what currently exists in the Criminal Code.

I will give you an example of how ineffective the act is. In Quebec, at the start of last spring, a huge operation called Operation Spring 2001 was set up: 150 individuals, drug traffickers and Hells Angels leaders were arrested. However, the next day, not a single drug user in Quebec missed his delivery.

It would be virtually impossible to do another investigation like that. Forty-two people were arrested for 13 murders. Organized crime is worse in Quebec than in Canada. That is unfortunately the reason why there are so many victims in Quebec. The matter, because it is centred in Quebec, is not moving quickly enough on the political level. There are no other Hells Angels victims in Canada, just in Quebec, and the majority of crime takes place in the large urban centres like Montreal and Quebec City. Over a five-year period, 160 people have been assassinated, victims of a power struggle among individuals who are attempting to take control of millions of dollars in illegal profits.

In addition to this list of victims, 20 innocent people have been injured or assassinated in this war. I am one of those innocent victims. A woman working in a restaurant was taken hostage, and used to shield an individual linked to the Hells Angels who was trying to protect himself from his assailants. He was a loan shark. When the police arrested him a little later, they seized in his personal effects \$5 million in proceeds of crime. Here, it was possible to make the case.

The proceeds of crime in Operation Spring 2001 were not just from the Hells Angels. The Hells Angels are not even the largest organized group working in Quebec and Canada. However, revenues for the Hells Angels alone are one billion dollars annually. The police seized roughly \$10 million. The police followed them and counted money every day. Our legal system is 30 or 40 years behind the American legal system. Canadian criminals avoid the United States like the plague. In Canada, however, they share the vision of a prime minister who said that Canada was the best country in the world.

The courts, in Bill C-24, have limited police authority to infiltrate organized crime. Only in Canada is one criminal organization after all of the profits. A criminal is not just involved in drug trafficking, theft or possession of stolen goods, he is an individual who keeps his options open. There is no such thing as small profits for a criminal.

Our courts, in the *Campbell and Shirose* case, limited the powers of the police. A secret agent who infiltrates a criminal network is only authorized to buy drugs. If someone offers him a stolen vehicle, he cannot buy it, nor can he buy a carton of contraband cigarettes. So it is absolutely unthinkable for the police

efficacement le crime organisé au Canada. Cependant, une loi même imparfaite vaut beaucoup mieux que celle qui existe actuellement dans le Code criminel.

Je vais vous donner un exemple de l'inefficacité de la loi. Au Québec, au début du printemps dernier, on a mis sur pied une opération gigantesque qu'on a appelé l'Opération printemps 2001: 150 individus, trafiquants de drogue et leaders du groupe des Hells Angels, ont été arrêtés, pourtant, le lendemain, pas un consommateur de drogue au Québec n'a manqué sa livraison.

Il serait à peu près impossible de refaire une autre enquête de ce genre. On a arrêté 42 personnes pour 13 meurtres. Le problème du crime organisé est pire au Québec qu'au Canada. C'est malheureusement la raison pour laquelle le Québec compte beaucoup de victimes. Le dossier, parce il est circonscrit au Québec, ne progresse pas assez vite sur le plan politique. Il n'y a pas de victimes des Hells Angels ailleurs au Canada, seulement au Québec, et la majorité des crimes surviennent dans les grands centres urbains comme Montréal et Québec. Sur une période de cinq ans, 160 personnes ont été assassinées, victimes d'une guerre de pouvoir entre individus qui cherchent à s'accaparer des millions de profits illégaux.

En plus de cette liste de victimes, 20 personnes innocentes ont été blessées ou assassinées dans cette guerre. Je suis une de ces victimes innocentes. Une dame qui travaillait dans un restaurant a été prise en otage, servant de bouclier à un individu relié au Hells Angels qui tentait se protéger de ses agresseurs. Il s'agissait d'un prêteur usurier. La police, lorsqu'elle l'a arrêté un peu plus tard, a saisi dans ses effets personnels 5 millions de dollars de profits du crime. Ici, le cas a pu être établi.

Les profits des criminels, lors de l'Opération du printemps 2001 ne concernaient pas que l'ensemble des Hells Angels. Les Hells Angels ne constituent même pas la plus grande organisation criminelle à l'oeuvre au Québec et au Canada. Pourtant, pour eux seulement, nous parlons d'un chiffre d'affaires annuel d'un milliard de dollars. La police a saisi environ 10 millions de dollars. Les policiers les ont suivis et ont compté l'argent à tous les jours. Notre système judiciaire est 30 ou 40 ans en arrière par rapport à celui des États-Unis. Les criminels canadiens évitent comme la peste les États-Unis. Au Canada, par contre, ils partagent la vision d'un premier ministre qui disait que le Canada était le plus beau pays au monde.

Dans le projet de loi C-24, ce sont les tribunaux qui ont limité les pouvoirs des policiers de faire des infiltrations dans le crime organisé. Il n'y a qu'au Canada qu'on voit une organisation criminelle rechercher tous les profits. Un criminel n'est pas là que pour faire du trafic de drogue, des vols ou du recel, c'est un individu qui regarde toutes les options. Il n'y a pas de petits profits pour un criminel.

Nos tribunaux, dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, ont limité le pouvoir de la police. Un agent secret qui infiltre un réseau criminel n'a que le droit d'acheter de la drogue. Si on lui offre un véhicule volé, il n'a pas le droit de l'acheter, ni un carton de cigarettes de contrebande. C'est donc absolument impensable de

to be able to infiltrate criminal networks because of the highly restrictive interpretation from our courts.

I think that individual rights are very well protected, but unfortunately, collective rights are not.

[English]

Mr. Antonio Nicaso, Journalist, Author: I realize that time is short and you have much consultation to reflect upon. I would like to provide you with a few quick points on organized crime in Canada.

We are a microcosm, a kind of laboratory, where underworld groups interact, cooperate, commingle funding, share the burden of criminal operations and provide infrastructure to each other. Organized crime operates in every part of Canada. Some groups have their turfs, although no one has a geographic monopoly. Some groups have their specialties, but no one completely monopolizes a market. Organized crime arises in any segment of the society where there is a profit to be made, from the drug underworld to the stock markets. There are no limits except the limits that we can successfully and forcefully impose.

The Canadian Security Intelligence Service estimates that at least 18 groups operate in Canada, and that number does not allow for new groups that break away from mother cells and form their own operations. Organized crime groups are not of any specific ethnic sector, although there are mafias specific in background to Eastern Europe, Asia, Europe and South America. There are also commercial mafias, white-collar cartels that manipulate stock markets, launder money and monopolize segments of industry.

Organized crime feeds all of the needs of society that are forbidden, over-taxed or over-regulated. Many of these are called victimless crimes or non-violent initiatives. I am thinking here of drug addiction and illegal migrant transit and the smuggling of cigarettes and liquor. However, the underpinning of these and other activities is enforcement by violence. Organized crime acts, as does legitimate government and commerce, in the role of provider and protector.

In these times when mighty issues related to terrorism are being dealt with by the Government of Canada and the governments of the world, we must be careful that other serious issues do not fall by the wayside.

The relentless campaign of criminal activity in Canada has been subject to grave underestimation for decades. Due to lack of attention, lack of funding, lack of political will or over-sensitivity to ethnic groups, and, at times, all four at once, criminal organizations have been permitted to grow to an incredible power in this country.

Criminal groups, ranging from small organizations that prey on ethnic communities to truly transnational cartels that operate vast networks, find Canada an appealing place to do business. Canada, within the world of organized crime, is perceived in three ways. It

croire que les policiers puissent infiltrer des réseaux criminels à cause de l'interprétation trop restrictive que nous donnent nos tribunaux.

Je pense que les droits individuels sont très bien protégés, mais que malheureusement les droits collectifs ne le sont pas.

[Traduction]

M. Antonio Nicaso, journaliste, auteur: Je réalise que nous avons peu de temps et que vous avez beaucoup de conseils auxquels vous devez réfléchir. J'aimerais vous offrir quelques points de vue rapides sur le crime organisé au Canada.

Nous sommes un microcosme, une sorte de laboratoire, où le monde interlope interagit, coopère, mélange des fonds, partage le fardeau des opérations criminelles et s'offre mutuellement une infrastructure. Le crime organisé opère partout au Canada. Certains groupes ont leurs querelles de clocher, bien qu'aucun n'ait un monopole géographique. Certains groupes ont leurs spécialités, mais aucun n'a entièrement monopolisé un marché. Le crime organisé émane de tous les segments de la société où il est possible de réaliser un profit, du monde interlope de la drogue aux marchés boursiers. Il n'y a pas de limites à l'exception des limites de ce qui peut s'imposer avec succès et par la force.

Le Service canadien du renseignement de sécurité estime qu'au moins 18 groupes opèrent au Canada et que ceux-ci n'autorisent pas de nouveaux groupes qui rompent les liens avec les cellules mères et forment leurs propres opérations. Les groupes de crimes organisés ne sont pas spécifiques aux ethnies, bien qu'il y ait des mafias aux racines ethniques particulières d'Europe de l'Est, d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Sud. Il y a également des mafias commerciales, des cartels d'employés qui manipulent les marchés boursiers, blanchissent des fonds et monopolisent des segments de l'industrie.

Le crime organisé alimente tous les besoins de la société qui sont prohibés, assujettis à un impôt excessif ou à une réglementation excessive. Bon nombre d'entre eux sont nommés les crimes sans victime ou les opérations sans violence. Je pense ici à la toxicomanie et au trafic illicite d'immigrants et la contrebande de cigarettes et d'alcool. Toutefois, le fondement de ces opérations et d'autres est le règlement de comptes par la violence. Tel que le gouvernement et le commerce légitime, le crime organisé agit en qualité de fournisseur et de protecteur.

À cette époque où d'importants problèmes relatifs au terrorisme sont confrontés par le gouvernement du Canada et les gouvernements du monde entier, nous devons être vigilants afin que d'autres problèmes graves ne soient pas négligés.

L'inlassable campagne d'activités criminelles au Canada a été soumise à de graves sous-estimations pendant des années. À cause du manque d'attention, du manque de financement, du manque de volonté politique ou de la sursensibilisation des groupes ethniques et, à certaines époques, les quatre ensembles, les organisations criminelles ont eu la possibilité d'acquiescer un pouvoir incroyable dans ce pays.

Les groupes criminels, allant des petites organisations qui s'attaquent aux collectivités ethniques aux cartels réellement transnationaux qui gèrent de vastes réseaux, trouvent au Canada un endroit attrayant pour transiger. Le Canada est perçu de trois

is perceived as a haven, as a transit country and as a source country for drug manufacturing, producing and refinement materials.

As a haven, it only requires a casual reading of media reports to discover the presence of wanted criminals from the former Soviet Union, from Sicily and other parts of Italy, from China and the Caribbean. While entering Canada is relatively easy, remaining here, protected by the Charter of Rights and Freedoms, is even easier. From Canada, these global criminals can make huge fortunes in the U.S market while remaining protected by the laws of Canada. We must ask ourselves why they feel safe coming here.

As a transit country, one must only look to the cartels that bring their product, whether illegal migrants or narcotics, through Canada and into the United States. An example of this is the Caruana-Cuntrera, a Sicilian mafia group, one of the major organized crime groups in the world. They found it easier to ship cocaine from South America around the United States by boat into Canada and then down into the United States market. We must ask ourselves why is organized crime afraid of American laws and borders and not afraid of ours.

As a source country, one must only examine the huge growing number of marijuana operations in British Columbia, an industry that produces a product that rivals the quality of the product of Mexico, and the relative ease in Canada of obtaining precursor chemicals needed in the production of methamphetamine and ecstasy has created a cottage industry that itself reaps significant profits for organized crime. We have to ask ourselves why Canada has turned into the Mexico of the north and become the pharmaceutical support system to the mafias.

Post September 11, perhaps the most successful anti-organized crime initiative will happen, as it seems is the Canadian way, by accident. The crackdown on terrorism will result in a success against transnational criminals and that success can only be called a shameful accident. The impact of anti-terrorism measures has effectively frozen many criminal operations in place. Huge shipments of drugs are piling up in Asia and South America as border control is tightened and massive quantities of drug profits are backing up in Canada. Without reparation of the drug profits, further shipments are halted. Temporarily, organized crime is suffering a collateral damage. All this is good because, currently, there are no significant police operations underway against organized crime: The investigators and resources have been diverted to combat terrorism.

It is interesting to note that, with all the efforts being made against terrorism, terrorism itself has claimed no lives within Canada. Organized crime, however, has claimed more than 150 people in Quebec alone. Is this not a form of terrorism, when children cannot play in the streets, women cannot work in

manières par les milieux du crime organisé. Il est perçu comme un havre, un pays de transit et un pays source pour la fabrication, la production et les matériaux d'amélioration de la drogue.

En tant que havre, il suffit de lire les rapports des médias de temps à autre pour découvrir la présence de criminels recherchés provenant de l'ancienne Union soviétique, de la Sicile et d'autres parties de l'Italie, de la Chine et des Caraïbes. Tout en pénétrant assez facilement au Canada, rester ici et bénéficier de la protection de la Charte canadienne des droits et libertés est encore plus facile. À partir du Canada, ces criminels mondiaux peuvent amasser d'énormes fortunes sur le marché américain tout en restant sous la protection des lois canadiennes. Nous devons nous demander pourquoi ils se sentent en sécurité lorsqu'ils se rendent dans notre pays.

En tant que pays de transit, il suffit d'observer les cartels qui importent leurs produits, que ce soit des migrants clandestins ou des stupéfiants aux États-Unis en passant par le Canada. Un exemple est le Caruana-Cuntrera, un groupe de la mafia sicilienne, un des principaux groupes mondiaux de crimes organisés. Ils trouvent qu'il est plus facile d'expédier de la cocaïne d'Amérique du Sud en l'acheminant d'abord par bateau au Canada et ensuite vers le marché des États-Unis. Nous devons nous demander pourquoi le crime organisé craint les lois et les frontières américaines et pas les nôtres.

En tant que pays source, il suffit d'examiner le nombre énorme et grandissant d'opérations de marijuana en Colombie-Britannique, une industrie qui fabrique un produit qui concurrence la qualité du produit du Mexique et la relative facilité d'obtenir les produits chimiques précurseurs nécessaires pour la production de méthamphetamine et la méthylènedioxyamphétamine a créé une industrie artisanale qui amasse des profits importants pour le crime organisé. Nous devons nous demander pourquoi le Canada s'est transformé en Mexico du Nord et est devenu le système de soutien pharmaceutique des mafias.

À la suite des événements du 11 septembre, l'action peut-être la plus réussie contre le crime organisé sera mise en place, comme il semble que ce soit la manière de faire canadienne, soit par accident. La mesure de répression contre le terrorisme résultera dans une réussite de l'action contre les criminels transnationaux et ce succès pourra seulement porter le nom d'accident honteux. L'impact des mesures antiterroristes a effectivement bloqué de nombreuses opérations criminelles sur place. D'énormes envois de drogues s'empilent en Asie et en Amérique du Sud car les contrôles douaniers se resserrent et des quantités massives de profits provenant de la drogue sont immobilisées au Canada. Sans réparation des profits de la drogue, les expéditions futures sont immobilisées. Le crime organisé souffre temporairement de dégâts subsidiaires. Tout cela est très bon parce qu'à l'heure actuelle, aucune opération importante de la police n'est organisée contre le crime organisé. Les enquêteurs et les ressources ont été réorientés vers la lutte contre le terrorisme.

Il est intéressant de noter qu'avec tous les efforts réalisés pour lutter contre le terrorisme, le terrorisme n'a en lui-même n'a ôté aucune vie au Canada. Le crime organisé, par contre, a tué plus de 150 personnes rien qu'au Québec. Ce n'est pas une forme de terrorisme, lorsque les enfants ne peuvent pas jouer dans la rue,

safety, when businessmen who resist organized crime are beaten to death? Maybe the political will and spirit that have somehow emerged to battle the Osama bin Ladens of the world will be focused on the underworld kingpins that call Canada home.

This bill before you is not everything to everyone. Civil libertarians will doubtless find flaws to probe, issues to examine and water to be added to the wine. That is their job and our civil libertarians in Canada are known around the world for their effectiveness.

Law enforcement agencies might suggest the bill is not strong enough, that they need more muscle and more power and more money. They might suggest, and here I agree with them completely, that an integrated policy on organized crime, ranging from correction to immigration, to the judicial system, to taxation, is needed.

Bear in mind that we live in extraordinary times. At this time and place, we have the beginning of a national understanding of the depths of organized crime and we have the right people with the right expertise to do the job. All that is needed is adequate funding, adequate laws and adequate political will. There have been many more incidents of underworld murder than there have been cases of law enforcement abuse.

This bill has strong elements to be proactive, instead of reactive. It can do away with the sad image of fighting organized crime in a way that brings forward a picture of firefighters running from fire to fire, dousing the hot spots, then moving on to the next, only to have the flames arise behind them.

This bill can enhance other Canadian strategies, notably the money laundering legislation and anti-gang bill. The time is right to fit in another interlocking piece of legislation that will strengthen and complete a national strategy against organized crime.

I do not envy you in your efforts to balance the broad spectrum of needs and demands being made upon you. However, I believe it can be done and it must be done.

As you can tell from my accent, I come from a country that has suffered mightily through a century of complacency towards organized crime and has suffered through its relentless corruptions. Please remember that it was only when the mafia of Italy directly attacked the state, murdering judges, journalists, police officials and women and children, and bombed the cultural centres of Italy, that laws were enacted to protect the country.

It was the mafia's fear of the state that led them to these excesses. We should look closely at why. In Canada, we fear organized crime, but organized crime does not fear us.

que les femmes ne peuvent pas travailler en toute sécurité, que les hommes d'affaires qui résistent au crime organisé sont battus à mort? Peut-être que la volonté et le moral politique qui se sont en quelque sorte manifestés pour lutter contre les Oussama ben Laden du monde se focaliseront sur les caïds interlopes qui ont élu domicile au Canada.

Ce projet de loi qui vous est présenté n'est pas tout pour tout le monde. Les défenseurs des libertés civiles trouveront indubitablement des failles à explorer, des problèmes à examiner et de l'eau à ajouter au vin. C'est leur travail et nos défenseurs des libertés civiles au Canada sont connus dans le monde entier pour leur efficacité.

Les agences d'application de la loi suggéreront peut-être que le projet de loi n'est pas suffisamment fort, qu'ils ont besoin de plus de muscles, plus de pouvoirs et plus de fonds. Ils suggéreront peut-être, et je suis entièrement d'accord avec eux, qu'une politique intégrée sur le crime organisé, allant de la correction à l'immigration, au système judiciaire et aux impôts est nécessaire.

N'oubliez pas que nous vivons une époque extraordinaire. À ce moment et en ce lieu, nous avons le début d'une compréhension nationale de la portée du crime organisé et nous employons les bonnes personnes avec les compétences adéquates pour réaliser le travail. Tout ce dont nous avons besoin est un financement adéquat, des lois adéquates et une volonté politique adéquate. Il y a eu bien d'autres incidents de meurtres d'interlope que de cas d'abus en matière d'application de la loi.

Le présent projet de loi contient des éléments puissants pour être proactif, plutôt que de réagir. Il peut se passer de la triste image de la lutte contre le crime organisé d'une manière qui entraîne l'image de pompiers courant d'un incendie à un autre, arrosant les points menaçants, puis s'en rendant au prochain lieu d'incendie, uniquement pour que les flammes surgissent derrière eux.

Ce projet de loi peut rehausser toutes les autres stratégies canadiennes, notamment la loi sur le blanchiment d'argent et le projet de loi contre les groupes. Le moment est venu de poser une autre pièce du puzzle de la législation qui renforcera et complètera une stratégie nationale contre le crime organisé.

Je ne vous envie pas dans vos efforts pour équilibrer le large éventail des besoins et des demandes qui vous sont imposées. Toutefois, je crois que cela peut être réalisé et doit être fait.

Comme vous pouvez le remarquer par mon accent, je suis originaire d'un pays qui a énormément souffert pendant tout un siècle de suffisance envers le crime organisé et a souffert de ses interminables corruptions. Souvenez-vous que c'est uniquement lorsque la mafia d'Italie s'est attaquée directement aux États-Unis, assassinant des juges, des journalistes, des agents de la police et des femmes et des enfants et a bombardé les centres culturels de l'Italie que les lois sont intervenues pour protéger le pays.

C'est la peur de la mafia des États-Unis qui les a poussés aux excès. Nous devrions examiner attentivement les raisons. Au Canada, nous avons peur du crime organisé, mais le crime organisé n'a pas peur de nous.

[Translation]

Senator Beaudoin: Mr. Auger, you say that the legislation before us is better than none at all. You also say that the Americans have a head start on us in this area. Could you tell us how they operate?

Mr. Auger: I would say that the Rico statute, which is more or less the equivalent of the provisions of Bill C-24 in the Criminal Code, is such that organized crime in the United States is targeted.

In Quebec in particular, there was a spectacular trial recently where Maurice Boucher was accused of murdering a prison guard. In his arguments, the defence attorney said: "My client is perhaps a major criminal leader, but how could a criminal leader collude with a little informer?" To undermine the credibility of the witness, the defence attorney used the facts that the individual was a member and a leader of a criminal organization. To the best of my knowledge, using an argument like that to acquit an individual is not customary in court.

If it had been in the United States, Maurice Boucher would not have been accused of murder. He would have been accused of leading a criminal organization which has committed murder, is involved in drug trafficking, and so on. Why? Because it is easier to prove that there is a criminal organization that is to determine who ordered the action. The American prosecutor must show that the organization committed the crime, that there are individuals who follow orders and others who give them.

In Canada, accusing someone of a very specific crime is much more complex. In my case, the police identified the shooter. They are 100% sure that he is the shooter. However, they do not have enough proof to obtain a warrant for a wiretap. They put him under surveillance. They used all kinds of techniques, DNA and all that, they identified up to 15 people who participated in the crime. Each individual did his part. One made the weapon, the other passed it on, another obtained information from confidential government documents, and so on. Other individuals conducted surveillance activities for up to two days before the crime took place outside *Journal de Montréal* offices. Each person had a role to play and everyone is interchangeable. It is an organization. That is the current difficulty.

The reality of organized crimes here is that our legal system is designed to deal with individuals and not criminal organizations that have become more and more powerful. This reality is the 170 victims of murder in Quebec to gain control of drug trafficking.

Personally, I was shot six times in the back. If a bill like C-24 had been in force, I would not have been a victim. Criminals have just realized the importance of this bill. The act is not even in force, but the Hells Angels have closed their bunker,

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Auger, vous dites qu'il est mieux d'avoir cette législation devant nous que de ne pas en avoir. Vous dites également que les Américains ont une longueur d'avance sur nous sur ce plan. Est-ce que vous pourriez nous dire de quelle façon ils procèdent?

M. Auger: Je dirais que le «Rico statute», qui est à peu près l'équivalent des dispositions du projet de loi C-24 dans le Code criminel, fait qu'aux États-Unis, ce sont les organisations criminelles qui sont visées.

Au Québec en particulier, il y a eu récemment un procès spectaculaire où Maurice Boucher était accusé du meurtre d'un gardien de prison. Dans ses arguments, l'avocat de la défense a dit: «Mon client est peut-être un grand chef criminel, mais comment un chef criminel peut s'acoquiner à un individu si minable que le délateur?» Pour miner la crédibilité d'un témoin, l'avocat de la défense utilisait le fait que l'individu était un membre et un chef d'une organisation criminelle. À ma connaissance, ce n'est pas courant dans les tribunaux d'un pays d'utiliser des arguments semblables pour faire acquitter un individu.

Si on avait été aux États-Unis, Maurice Boucher n'aurait pas été accusé du meurtre. Il aurait été accusé d'avoir dirigé une organisation criminelle qui, elle, a commis des meurtres, fait le trafic de la drogue et tout cela. Pourquoi? Parce que la preuve d'une organisation criminelle est plus facile à faire que de déterminer qui a commandé exactement tel geste. Le procureur des États-Unis a l'obligation de démontrer que l'organisation a commis le crime, qu'il y a des individus qui suivent les ordres et qu'il y en a d'autres qui en donnent.

Au Canada, il est beaucoup plus complexe d'accuser quelqu'un d'un crime très spécifique. Dans mon cas, les policiers ont identifié l'individu qui était le tireur. Ils en sont sûrs à 100 p. 100. Cependant, ils n'ont pas eu assez d'éléments de preuve pour obtenir un mandat d'écoute. Ils l'ont surveillé. Par toutes sortes de moyens techniques, ADN et tout cela, ils ont identifié jusqu'à 15 personnes qui ont participé au crime. Chaque individu a fait sa part. Un a fabriqué l'arme, l'autre l'a transmise, un autre est allé chercher des renseignements dans les dossiers confidentiels du gouvernement et ainsi de suite. Il y en a d'autres qui faisaient de la surveillance quelques jours avant le crime autour des bureaux du *Journal de Montréal*. Chaque personne a son rôle à jouer et toutes les personnes sont interchangeables. C'est une organisation. C'est ce qui est la difficulté aujourd'hui.

La réalité du crime organisé chez nous, c'est que notre système judiciaire est fait pour traiter des individus et non pour faire face à des organisations criminelles qui sont devenues de plus en plus puissantes. Cette réalité, c'est les 170 victimes de meurtre au Québec pour un contrôle de trafic de drogue.

Personnellement, j'ai reçu six balles dans le dos. Si un projet de loi comme C-24 avait été en vigueur, je n'aurais pas été une victime. Les criminels viennent de réaliser l'importance de ce projet de loi. La loi n'est même pas encore en vigueur, mais les

they have stopped wearing their colours, they have stopped the parades and demonstrations of force.

A young boy was killed three weeks ago in Montreal. He was waiting in line. A member of the Hells Angels was celebrating his having been made a member of the group. He simply used a firearm — that is the charge that is before the court — to wipe the boy out because he wanted to show how powerful he was. This is what criminal gangs of today are like. They use all means — especially illegal ones — to arrive at their goal which in the end, is money.

In my opinion, legislation has not kept pace with the reality of organized crime in Canada.

[English]

Mr. Nicaso: I have some personal experience with the RICO statute. I left Italy after a car bomb attempt on my life. After the first publication of the regional code of the Mafia, I moved to the United States. I had the opportunity to deal with people like Mayor Giuliani, free people who had put much effort into fighting organized crime. I spoke with them many times. They were very pleased with the RICO statute. To fight organized crime, a police officer needs a complete piece of legislation.

For example, recently, in Europe, they passed a charter of rights in which they define association in a very specific way. It says that they would allow association only for political, cultural and recreational reasons, but not for criminal reasons. That would allow them to criminalize membership.

In the United States, they use RICO to attack criminal enterprise because the only way to fight organized crime is to hit them in their pocket. Unfortunately, when I said that Canada is an easy spot, there is a reason for that. We have to consider that, before 1989, we did not have money-laundering legislation. It was harder to import cheese into this country than a piece of luggage full of cash, dirty money.

During that time, many criminal organizations moved into Canada. That is because Canada is still an easy place in which to invest money. We should not underestimate the fact that we allow people to invest \$300,000 in this country as a landed immigrant. In Quebec, we recently had a case involving the wife of a wanted criminal from Italy. She invested \$300,000 in Canada. No one asked her where the money came from.

In 1994, all the leaders of the world signed an agreement at the United Nations summit in Naples. For the first time, they defined organized crime. It was a correct definition of organized crime.

In Bill C-95 there is a definition of organized crime that does not exist. I say that for one simple reason. That is because it refers to five or more people, and formally or informally organized crime. The characteristic of organized crime is the formality of

Hells Angels ont fermé leur bunker, ils ont arrêté de se promener avec leurs couleurs, ils ont arrêté les parades et les démonstrations de force.

Il y a un jeune garçon qui a été tué il y a trois semaines à Montréal. Il attendait en ligne. Il y avait un membre de l'organisation des Hells Angels qui célébrait son admission dans le groupe. Il a tout simplement utilisé une arme à feu — c'est l'accusation qui est devant le tribunal — pour l'éliminer parce qu'il voulait montrer sa puissance. Ce sont les gangs criminelles d'aujourd'hui. On utilise tous les moyens — surtout les moyens illégaux — pour arriver à ses fins qui finalement, sont les profits.

À mon avis, les législations n'ont pas suivi les réalités du crime organisé au Canada.

[Traduction]

M. Nicaso: J'ai une certaine expérience personnelle du statut RICO. J'ai quitté l'Italie après un attentat à la voiture piégée contre ma vie. Après la première publication du code régionale de la Mafia, j'ai déménagé aux États-Unis. J'ai eue l'occasion de faire affaire avec des personnes comme le maire Giuliani, des personnes libres qui avaient réalisé beaucoup d'efforts pour lutter contre le crime organisé. J'ai parlé avec eux à de nombreuses reprises. Il était très satisfait par le statut RICO. Pour lutter contre le crime organisé, un agent de police a besoin d'une loi très complète.

À titre d'exemple, en Europe, ils ont récemment adopté une charte de droits qui définit l'association de manière très particulière. Ils disent qu'ils autorisent l'association uniquement à des fins politiques, culturelles et récréatives, mais pas criminelles. Cela leur permettrait d'incriminer l'adhésion.

Aux États-Unis, ils utilisent RICO pour lutter contre les entreprises criminelles parce que la seule manière de lutter contre le crime organisé est de vider leurs poches. Malheureusement, quand je dis que le Canada est un endroit facile, il y a une raison pour cela. Nous devons considérer qu'avant 1989, nous n'avions pas de loi sur le blanchiment d'argent. Il était plus difficile d'importer du fromage dans ce pays qu'un bagage rempli d'argent sale.

À cette époque, de nombreuses organisations criminelles se sont installées au Canada. C'est la raison pour laquelle le Canada est toujours un endroit facile pour investir des fonds. Nous ne devrions pas sous-estimer le fait que nous permettons aux résidents permanents d'investir 300 000 \$ dans ce pays. Au Québec, nous avons récemment eu une affaire impliquant la femme d'un criminel recherché en Italie. Elle a investi 300 000 \$ au Canada. Personne ne lui a demandé d'où venait l'argent.

En 1994, tous les dirigeants du monde entier ont signé une convention au sommet des Nations Unies à Naples. Ils ont défini pour la première fois le crime organisé. C'était une définition exacte du crime organisé.

Dans le projet de loi C-95, il y a une définition du crime organisé qui n'existe pas. Je dis cela pour une raison simple. C'est parce qu'elle fait référence à cinq personnes ou plus et au crime organisé formel ou informel. La caractéristique du crime organisé

their structure. It is the fact that there is a hierarchical structure. Bill C-24 is a better approach.

It is important to create a national strategy and to deal with organized crime in a different way. In Canada, there is still a much lower risk of prosecution and detention than in other countries, for example, in Europe and in the United States. In the United States, they have mandatory prison terms. Here, we have a Club Med instead of a penitentiary. We do not consider drug traffickers as dangerous offenders. That is a mentality that we should change. We should be thinking about organized crime in a large way. Police officers need a piece of legislation that deals exclusively with the definition of organized crime. They need to do other things to attack organized crime in different ways.

[Translation]

Senator Rivest: The difficulty proving that a crime has taken place is probably what is motivating the government or the authorities to give police additional powers that might lead them to act illegally. Adopting an act, such as an anti-gang law, would make the whole organization illegal. Do you think that the police would also need to be given the authority to take action that is against the law, if, in fact, not having to prove who committed or ordered the murder — in the example that you gave — they could directly attack organizations as such?

Mr. Auger: I have a problem with the definition provided that means the police must commit crimes. I have some understanding of the law, it is rather vague, but in law, for a crime to be committed, there must be criminal intent. The police officer who passes himself off as John Doe, drug trafficker, is not committing a crime when he buys a kilo of cocaine. Why would he be committing a crime when he buys a stolen car? I have trouble saying that the police is committing a crime when it infiltrates a criminal organization. The organizations quickly understood how the legal system works. They have the means they need to obtain the best legal counsel, the best accountants, the best specialists, and they are very strong in the area of criminal intelligence. They know exactly how to operate. In some cases, gang leaders have whispered orders into an individual's ear who then passes them on to others. Even with sophisticated wiretap and surveillance equipment, all you see is someone whispering in another person's ear. To infiltrate and understand these organizations, and to obtain evidence, one of the techniques used has been after-the-fact informers. The arguments in court are that these informers have no credibility. Defence attorneys try to undermine their reputations to obtain another point of view. In the case of a structured criminal organization, an effective tool that the police has used has been to infiltrate the organization, because surveillance like using the Internet for communication, secrets and multiple transmission have been unsuccessful. The only way of providing proof of the group's activities is through an individual who, after several months, earns the confidence of some members and carries out certain acts that, if they are for his benefit, are illegal, but if they are part of police intervention, are entirely acceptable in society.

est la formalité de sa structure. C'est le fait qu'il a une structure hiérarchique. L'approche du projet de loi C-24 est meilleure.

Il est important de créer une stratégie nationale et de traiter le crime organisé de manière différente. Au Canada, le risque de poursuite et de détention est encore beaucoup plus faible que dans d'autres pays, par exemple, en Europe et aux États-Unis. Aux États-Unis, ils ont des peines d'emprisonnement obligatoires. Ici, nous avons un Club Med en guise de pénitencier. Nous ne considérons pas les trafiquants de drogues comme des délinquants dangereux. C'est une mentalité qu'il faudrait changer. Nous devrions penser au crime organisé au sens large. Les agents de police ont besoin d'une loi qui traite exclusivement de la définition de crime organisé. Ils ont besoin de faire autre chose pour s'attaquer au crime organisé de manières différentes.

[Français]

Le sénateur Rivest: La difficulté de prouver un acte criminel est probablement ce qui motive le gouvernement ou les autorités à donner à la police des pouvoirs additionnels qui risquent de les amener à commettre des actes illicites. L'adoption d'une loi, une loi antigang pour ainsi dire, rendrait illégale toute l'organisation. Croyez-vous qu'il serait aussi nécessaire de donner à la police l'autorisation de s'engager à commettre certains actes contraires à la loi, si, effectivement, n'ayant pas à prouver la commission ou la commande d'un meurtre — dans l'exemple que vous avez donné — on s'attaquerait directement aux organisations comme telles?

M. Auger: J'ai un problème avec la définition donnée qui fait que la police doit commettre des crimes. J'ai quelques notions de droit, c'est assez vague, mais la notion de droit est que pour qu'un crime soit commis, il faut qu'il y ait intention criminelle. Le policier qui se fait passer pour Jos Tremblay, trafiquant de drogue, ne commet pas de crime lorsqu'il achète un kilo de cocaïne. Pourquoi dirait-on qu'il commet un crime lorsqu'il achète une voiture volée? J'ai de la difficulté à dire que la police commet un crime lorsqu'elle infiltre une organisation criminelle. Les organisations ont compris rapidement comment fonctionnait le système judiciaire. Ils ont les moyens qu'il faut pour obtenir les meilleurs conseillers juridiques, les meilleurs comptables, les meilleurs spécialistes et ils sont très forts sur le plan de l'intelligence criminelle. Ils savent très bien comment fonctionner. Dans certains cas, on a vu des chefs de gangs donner des commandements à l'oreille d'un individu qui les transmet lui-même à d'autres. Même s'il y a des systèmes d'écoute et de surveillance sophistiqués, tout ce qu'on voit, c'est quelqu'un chuchoter à l'oreille de l'autre. Pour infiltrer et comprendre les organisations, et obtenir des preuves, une des techniques utilisées a été les délateurs après coup. On a dit devant les tribunaux que ces délateurs n'avaient pas de crédibilité. Les avocats de la défense essayaient de démolir la réputation de ces gens pour finalement obtenir un autre point de vue. Dans le cas d'une organisation criminelle structurée, un des outils efficaces que la police a utilisé a été d'infiltrer l'organisation parce que les méthodes de surveillance comme l'utilisation d'Internet pour les communications, les méthodes de secret et les transmissions multiples ne donnaient rien. Le seul moyen de prouver les activités du groupe, c'est par un individu qui, après des mois, va obtenir la confiance de certains membres et va exécuter certains

If a criminal piles up cases of contraband products and stores stolen cars at his home, society can easily tolerate that kind of legal possession for a few months, for the duration of the operation, because it is always for a limited period of time. The police cannot conduct an infiltration operation that will last years in this case. It is absolutely unthinkable. The police cannot commit violent acts against individuals. I have been a journalist for 37 years and when I was young, I occasionally saw infiltration operations carried out by the Americans where that was entirely permitted.

Here, our police officers did not have the means to do that. They conducted infiltration operations during prohibition. Over time, the courts have limited the powers of the police. They have made the situation so complicated that our legislation must now be reviewed, 30 years later. Society must use effective means to deal with the activities of criminal groups.

[English]

Mr. Nicaso: I would like to remind you that criminal organizations are secret societies. It is very difficult to dismantle them. Recently, I argued with the Solicitor General at the annual conference of chiefs of police in Saskatoon when he said that we are winning the battle against organized crime. I do not think we can win the battle against organized crime. We can control organized crime.

In saying that, the only way to dismantle, in some way some groups, is to infiltrate them. In order to infiltrate them, police officers and undercover agents should gain their trust. To gain their trust, they have to commit some kind of crime. I think Bill C-24 is a fair piece of legislation because it confers immunity on police officers, with the exception of murder, sexual assault or contempt of court. This is not a bill that the Department of Justice started from scratch. It is a bill that takes into consideration the North America and the European experience. In Europe, especially in Italy, Germany and France, they use this kind of undercover operation, especially when they deal with drug trafficking.

That is why I think Bill C-24 is fair. The only suggestion is that the court should supervise this process in some way as, for example, the Italian courts are doing with similar legislation, and as is being done in Germany and France. We should probably take a look at their experience to avoid this concern about police officers being granted extraordinary powers. I do not think these are extraordinary powers.

Narcotics is a problem that affects everyone because drug traffickers are merchants of death. They are selling death. They

gestes qui, s'ils sont posés pour son profit, sont des gestes illégaux, mais s'ils sont fait dans le cadre d'une intervention policière, ils sont tout à fait acceptables dans une société.

Qu'un criminel empile des caisses de produits de contrebande et que des voitures volées soient entreposées chez lui, la société peut facilement tolérer ce genre de recel légal pendant quelques mois, le temps que dure l'opération, parce que c'est toujours pour une durée limitée. Les policiers ne peuvent pas faire une opération d'infiltration qui va durer des années dans ce cas. C'est absolument impensable. Les policiers ne peuvent pas poser des gestes de violence contre les individus. Il y a déjà 37 ans que je suis journaliste, et j'ai vu occasionnellement dans ma jeunesse des opérations d'infiltration faites par des Américains où cela était totalement permis.

Ici, nos policiers n'avaient pas les moyens de le faire. Ils ont fait des opérations d'infiltration à l'époque de la prohibition. Avec le temps, ce sont les tribunaux qui ont restreint les pouvoirs de la police. Ils ont rendu cela tellement compliqué qu'il faut revoir nos législations aujourd'hui, trente ans plus tard. Il faut que la société utilise des moyens efficaces pour faire face aux activités des groupes criminels.

[Traduction]

M. Nicaso: J'aimerais vous rappeler que les organisations criminelles sont des sociétés secrètes. Il est très difficile de les démanteler. Je me suis récemment élevé contre les propos du Solliciteur général au congrès annuel des chefs de police à Saskatoon lorsqu'il a dit que nous étions en train de gagner la bataille contre le crime organisé. Je ne crois pas que nous pouvons gagner la bataille contre le crime organisé. Nous pouvons contrôler le crime organisé.

Cela dit, la seule façon de démanteler dans une certaine mesure certains groupes est de les infiltrer. Afin de les infiltrer, les agents de police et les agents d'infiltration doivent gagner leur confiance. Afin de gagner leur confiance, ils doivent commettre un crime quelconque. Je crois que le projet de loi C-24 constitue une loi équitable parce qu'il confère l'immunité aux policiers sauf en ce qui a trait aux meurtres, aux agressions sexuelles et aux outrages au tribunal. Ce n'est pas un projet de loi que le ministère de la Justice a élaboré à partir de rien. C'est un projet de loi qui tient compte des expériences nord-américaines et européennes. On a recours à ce type d'opération d'infiltration en Europe, et particulièrement en Italie, en Allemagne et en France, surtout lorsqu'il est question de trafic de drogue.

C'est pourquoi je crois que le projet de loi C-24 est équitable. Ma seule suggestion est que la Cour suprême devrait superviser le processus d'une certaine façon comme, par exemple, les tribunaux italiens le font avec une loi semblable et ce qui se fait en Allemagne et en France. Nous devrions probablement étudier leurs expériences pour éviter cette inquiétude à propos des pouvoirs extraordinaires accordés aux policiers. Il ne s'agit pas de pouvoirs extraordinaires à mon avis.

Les stupéfiants constituent un problème qui touche tout le monde parce que les trafiquants de drogue sont des marchands de

create addiction. That is how we should see drug traffickers. They are very dangerous people.

[Translation]

Mr. Auger: Some people have probably mentioned judicial control to say that operations should be conducted under a warrant. It is virtually impossible to obtain effective service under a warrant because no one can predict where the infiltration operation will lead the undercover officer. The reality is that the police's goal in conducting an infiltration operation is to arrest people. When evidence is brought before the court, the judge may, at that time, if the evidence is circumstantial, examine the police's methods before accepting the evidence. If police action goes beyond what society deems acceptable, the evidence is simply deemed inadmissible.

Today, even with warrants for wiretaps, the judge hearing these cases will decide if the police had sufficient grounds for obtaining a warrant. Even if the evidence is obtained legally, if the warrant is issued as a result of statements that are a bit too generous on the part of the police officer who signed them, if the judge refuses to allow the recordings in court, even if they prove an individual is guilty, the evidence is not admissible in court. Society can take precautions against potential abuse by the police when the evidence is brought to court.

Senator Joyal: You mentioned the role of the courts when they review the way in which police forces carry out their responsibilities in conducting their investigations. You have hit on the act's main trouble spot. The majority of my colleagues are not opposed to the idea that, in order to fight crime, the police, in certain circumstances, must use means that under normal circumstances run counter to the provisions of the Criminal Code or other acts in Canada.

We are trying to find a balance between the ultimate objective, which we all support, and the need to ensure that the police, when it conducts these operations, does so with a minimum level of surveillance so that there is no abuse.

You have been a journalist for 37 years; you can say a lot more about all of this; we have seen inquiry commissions like the McDonald Commission, the Keable Commission, the Poitras Commission. You have undoubtedly followed the work of these commissions as part of your professional duties. Our concern is to ensure that the police can have these exceptional, exorbitant powers in certain circumstances and that it can have some kind of after-the-fact review power in certain cases. Sometimes, as you say, a double agent cannot wait for authorization. He is in the middle of an operation. The system must have the ability to monitor these operations to protect the objectives and the principles that we want to respect and that are the foundation of our democratic system.

That is important because it enables us to maintain the credibility of our police forces and obtain co-operation from the public. As you have probably written on several occasions, public

mort. Ils vendent la mort. Ils créent l'accoutumance. C'est ainsi que nous devrions percevoir les trafiquants de drogue. Ce sont des gens très dangereux.

[Français]

M. Auger: Probablement que certaines personnes ont mentionné le contrôle judiciaire pour dire que les opérations devraient être faites par mandat. C'est à peu près impossible d'obtenir un service efficace avec un mandat parce qu'on ne peut pas prévoir où l'opération d'infiltration mènera l'agent secret de la police. La réalité c'est le but de la police lorsqu'elle fait une opération d'infiltration, à savoir d'arrêter les gens. Lorsque les preuves sont amenées devant le tribunal, le juge peut, à ce moment, s'il a une preuve de circonstance, avant d'accepter cette preuve, examiner les méthodes policières. Dans le cas où les policiers agissent en dépassant les bornes acceptables dans notre société, la preuve est tout simplement inacceptable.

Aujourd'hui, même avec des mandats d'écoute, le juge qui entend ces causes va décider si la police avait des motifs suffisants pour obtenir le mandat. Même si la preuve est obtenue légalement, si le mandat a été fait suite à des déclarations un peu trop généreuses de la part du policier qui a signé ces déclarations, si le juge refuse d'accepter ces enregistrements en cours, même si c'est une preuve de la culpabilité d'un individu, la preuve n'est pas acceptable au tribunal. La société peut se prémunir des abus possibles de la police lorsque cette preuve est amenée en cour.

Le sénateur Joyal: Vous avez mentionné le rôle des tribunaux lorsqu'ils ont à réviser la manière dont les forces policières ont assumé leur responsabilité dans la conduite de leurs enquêtes. Vous touchez au point le plus névralgique de la loi. La majorité de mes collègues ne sont pas opposés à l'idée que, pour combattre le crime, la police, dans certaines circonstances, doive utiliser des moyens qui, en temps normal, sont contraires aux dispositions du code pénal ou de différentes lois au Canada.

Nous essayons de trouver un équilibre entre la fin recherchée, à laquelle nous souscrivons tous et le besoin de s'assurer que la police, lorsqu'elle conduit de telles opérations, le fasse avec un minimum de surveillance de façon à ce qu'il n'y ait pas d'abus.

Vous êtes journaliste depuis 37 ans, vous pouvez en témoigner encore plus longuement, on a connu des commissions d'enquête telles la commission McDonald, la commission Keable, la commission Poitras. Vous avez dû suivre ces travaux dans le cadre de vos responsabilités professionnelles. Notre préoccupation est de nous assurer que la police puisse disposer de ces pouvoirs exceptionnels, exorbitants dans certaines circonstances, et qu'elle puisse y avoir une sorte d'autorité de révision après coup dans certains cas. Parfois, comme vous dites, un agent double ne peut pas attendre pour demander l'autorisation. Il est dans le cours de l'opération. Le système devrait avoir la capacité, pour assurer les objectifs et les principes que nous aimons respecter et qui sont à la base de notre système démocratique, de faire le «monitoring» de ces opérations.

C'est important parce que cela permet à la fois de maintenir la crédibilité des forces policières et la collaboration du public. Comme vous l'avez probablement écrit à plusieurs reprises, la

co-operation is essential for denunciation and gathering the necessary evidence to reach our objectives.

We are concerned with that aspect. I can understand that in many circumstances we cannot stop an operation to appear before a judge. It is perhaps not very useful to appear before a judge, because to do so to request authorization to commit a criminal act is somewhat of a contradiction by definition.

We need some kind of mechanism. The Poitras Commission examined that and made recommendations to look at how we can maintain the effectiveness that you are seeking and that, thank goodness, we are all trying to protect, while maintaining the principles, in the words of the Commission, that police the police. There are cases, and you have reported on them in your paper, where we must make sure that the police does this ethically, in spite of everything.

Members of criminal organizations have no ethics, they have only their own interest in mind. Law enforcement agencies represent law and order in our system. We must maintain the confidence of the people in this system. What do you have to say about this requirement?

Mr. Auger: A lot of paperwork goes into obtaining a warrant for electronic surveillance. Society has set limits. Until 1974, police officers did wiretapping but this evidence could not be used in court. They used the information derived from the wiretapping.

Wiretapping was included as admissible evidence in the Criminal Code in 1974. A judge would first examine the evidence, the police officer's affidavit and the entire file. Wiretapping was only used as a last resort after it was demonstrated that nothing else would achieve the required results. A great deal of work has to be done beforehand.

In the case of electronic surveillance, you might think it would be easy to simply tap Mr. Joyal's home telephone, or the phone in his office or in his car, etc. We do not know what will happen along the way. Police officers might have to add other telephones. It is a very technical process.

In a police infiltration operation, if we ask a police officer to infiltrate a two-person network, three weeks later, he might end up with 24 other people. It is impossible to know what will happen. How can a judge sign an infiltration warrant? What good would it do? The investigative powers of the courts can only apply if the use of infiltration leads to an arrest. At that point a judge who is independent of the law enforcement agency can properly examine the evidence. This can be done through a preliminary application by the defence to examine the police evidence and the methods that were used.

This can be done after the infiltration takes place but not before. If a police officer undertakes a two-day infiltration operation, if a warrant is made available, and if the target of the wiretap has access to the legal documents, then someone is liable to end up

collaboration du public est essentielle à la dénonciation et au rassemblement des preuves utiles pour obtenir les fins que nous recherchons.

Nous sommes préoccupés par cet aspect. Je peux comprendre que dans plusieurs circonstances, on ne peut pas arrêter l'opération pour se rendre devant le juge. Ce n'est peut-être pas utile d'aller devant le juge parce que le faire pour demander une autorisation de commettre un acte criminel contient une sorte de contradiction par définition.

Il faudrait trouver un mécanisme. La commission Poitras s'est penchée là-dessus et a fait des recommandations pour voir comment on peut maintenir l'efficacité que vous recherchez et que, Dieu merci! nous essayons tous d'assurer, tout en maintenant les principes selon lesquels, comme dit la commission, qui policent la police. Il y a des cas, vous les avez rapportés dans votre journal, où on doit s'assurer que la police le fasse malgré tout avec une certaine forme d'éthique.

Les membres des groupes criminalisés n'ont pas d'éthique, ils ne recherchent que leurs fins immédiates. La police reste quand même les représentants de la loi et de l'ordre dans notre système. On doit toujours maintenir la confiance de base dans ce système. Quelle forme de réflexion faites-vous sur ce besoin que nous avons?

M. Auger: Il y a déjà beaucoup de bureaucratie pour obtenir un mandat d'écoute électronique. La société a imposé des balises. Jusqu'en 1974, les policiers faisaient tous l'écoute électronique et ils n'utilisaient pas cette preuve d'écoute électronique devant les tribunaux. Ils utilisaient les profits de l'écoute.

Depuis 1974, on a introduit dans le Code criminel la notion que cette preuve est utilisable. Un premier juge regardera la preuve, l'affidavit du policier et tout le dossier. C'est après une enquête exhaustive qui n'a pas donné de bons résultats que l'écoute électronique est un élément de dernier recours. Il faut qu'il y ait beaucoup de travail qui se fasse avant.

Dans le cas de l'écoute électronique, disons que c'est simple de dire qu'on va brancher le téléphone de M. Joyal à sa résidence, à son bureau, dans son auto, et cetera. On ne peut pas prévoir ce qui arrivera en cours de route. Les policiers doivent ajouter d'autres téléphones. C'est un processus très technique.

Dans une opération policière d'infiltration, si on demande à un policier d'infiltrer un réseau avec deux personnes, il peut se retrouver dans trois semaines avec 24 autres personnes. Il est absolument impensable de prévoir comment tout cela va se dérouler. Comment un juge pourrait-il signer un mandat d'infiltration? Qu'est-ce que cela donnerait? Le pouvoir de vérification des tribunaux peut avoir du sens dans l'utilisation de l'infiltration que lorsque les arrestations sont faites. C'est à ce moment qu'un juge indépendant des instances policières pourrait examiner toute la preuve de façon efficace. Cela pourrait se faire dans une requête préliminaire de la défense, pour aller voir la preuve policière et toutes ses méthodes.

Cela peut se faire après l'infiltration et non pas avant. Si le policier fait une infiltration de deux jours, si le mandat est disponible, si l'individu dans le cas de l'écoute électronique a accès aux documents juridiques, vous vous retrouverez avec des

dead after certain facts are made public in court. The information has been used to commit a crime. Criminal organizations have access to a great deal of information, including evidence, that they can then use to get rid of troublesome witnesses. That is what happened when certain individuals who were being sought by police planted bombs while a Canadian judge was on a commission to take evidence in the United States. They managed to get the name and address of an American informer. Two days later, that person was killed by a bomb. The principle may be fair, but, unfortunately, it can be used by criminals who are looking out for their own interests.

Senator Joyal: Mr. Auger, you gave us a good description of the concentration of criminal groups such as the Hells Angels, the Bandidos and the Rock Machine. They have widespread operations in Quebec. You have been examining Quebec for 37 years; why is it that these individuals have set down roots in Quebec yet have not expanded elsewhere in Canada? As a journalist, can you help us to understand why in certain areas, members of these criminal organizations are treated like celebrities? I will not refer to any known person.

Senator Rivest: That is the whole idea of a distinct society!

Senator Joyal: I would like to hear what you have to say about that. You have been a first-hand witness to this phenomenon. My colleagues from other provinces read the newspapers and wonder what is happening in Quebec that does not seem to be happening elsewhere.

Mr. Auger: I often say that it is our own little distinct society. It is only happening in Quebec. I have trouble enough keeping up with journalistic techniques, legal techniques, and a little criminology. What you need is a sociologist.

I plead guilty. As a journalist, I imagine the media are partly to blame for helping to make celebrities out of some individuals. We saw that in the early 1980s. Someone named Richard Blast, who has since died, became a popular hero because he sent photos to a journalist who wrote a humour column in the *Journal de Montréal*.

They wrote back and forth. Our criminal even sent in photos of his guns. This person became a media star even though he was one of the first psychopathic killers. He had, at one time, killed 13 people by locking them in a nightclub.

Other members of motorcycle gangs became well known simply because of an acquittal or a triumphant exit from a court house. From that day on, people had a different opinion of them. One of these gang members was transformed from someone who had been charged with murdering two prison guards into a media celebrity. All he did was to mug for the TV cameras when he appeared in court. He did not utter a single word, all we saw of him, whenever he was arrested, was his big smile. He looks like a Hollywood star. Nothing else is important.

gens qui ont été victimes de meurtre à la suite de révélations faites devant les tribunaux. Ces informations ont été utilisées à des fins criminelles. Les organisations criminelles ont accès à tellement d'informations, même à la divulgation de la preuve, qu'ils en utilisent pour éliminer des témoins gênants. C'est le cas de certains individus en fuite qui ont posé des bombes lors d'une commission rogatoire d'un juge canadien aux États-Unis. Ils ont obtenu l'adresse et l'identité d'un informateur confidentiel des Américains. Deux jours plus tard, l'individu sautait sur une bombe. C'est l'utilisation, malheureusement qu'on en fait, d'un principe qui est juste, mais les criminels eux, s'occupent de leurs intérêts.

Le sénateur Joyal: Monsieur Auger, vous avez bien décrit la concentration des groupes criminalisés, les Hells Angels, les Bandidos et les Rock Machines. Ils opèrent de façon très large au Québec. Vous qui avez examiné le Québec depuis 37 ans, comment pouvez-vous expliquer que ces personnes ont pu prendre racine au Québec et qu'ils aient moins essaimé ailleurs au Canada? Comment, dans votre fonction de journaliste, pouvez-vous contribuer à démystifier le fait que dans certains milieux, on voit les membres de ces groupes criminalisés comme des vedettes? Je ne référerai pas à des personnes connues.

Le sénateur Rivest: C'est la notion de société distincte!

Le sénateur Joyal: J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus. Vous êtes aux premières loges de l'observation de ce phénomène. Mes collègues des autres provinces qui lisent les journaux se demandent ce qui se passe au Québec qui ne se passe pas ailleurs.

M. Auger: Je dis souvent que c'est notre petite société distincte. Ce n'est vraiment qu'au Québec que cela se passe. J'ai de la difficulté à suivre les techniques journalistiques, les techniques légales aussi et un peu de criminologie. Vous auriez besoin d'un sociologue.

Je plaide coupable. Comme journaliste, j'imagine que c'est un peu la faute des médias qui aident à faire de certains individus des vedettes. On l'a vu au début des années 1980. Un individu, Richard Blast, aujourd'hui décédé, est devenu un héros populaire parce qu'il avait envoyé des photos à un journaliste qui avait une chronique humoristique dans le *Journal de Montréal*.

Il y avait eu un échange épistolaire entre les deux. En plus, notre criminel avait envoyé les photos de ses pistolets. Cet individu est devenu un personnage des médias même si c'était un des premiers tueurs psychopathes. À une époque, il a tué treize personnes en les enfermant dans un cabaret.

D'autres motards sont devenus plus connus simplement suite à un acquittement ou une sortie triomphale d'un palais de justice. Les gens, à partir de ce jour, ont changé leur opinion de l'individu. Entre autres, un de ces motards n'était plus un individu accusé d'avoir tué deux gardiens de prison, c'était devenu une vedette de l'actualité. À un certain moment, il a simplement fait un petit sourire devant les caméras de télévision lors d'une comparaison en cour. Il n'a pas dit un seul mot, mais la seule image qu'on revoit de cet individu, chaque fois qu'on l'arrête pour un crime, c'est son grand sourire. Il a l'air d'une grande vedette du monde du spectacle. On oublie le reste.

I was shot 17 times because I spent my days describing the illegal activities of these individuals. They love to be seen rubbing shoulders with radio or television stars at weddings or other similar events. They do not want their darker side to be made public. Some of these people are accused of a series of murders, but they do not want that in the newspapers. They want to appear as news celebrities. We did not really create the personality, but through a few simple actions by the media, the individual has become larger than life.

So I really can't answer your question. I think this happens only in Quebec because outside that province, criminals do not have the same appeal. Nor are they given the same media coverage. I cannot tell you any more because I have no real explanation for it.

[English]

The Chairman: Perhaps Mr. Nicaso would have an answer as well. It is interesting that Mr. Auger's own profession is partially responsible.

Mr. Nicaso: It is very difficult to create an authority to keep watch over the undercover operations. Police officers, when they infiltrate a criminal organization, should cut their links with the world in order to gain the trust of a criminal organization. They have to become one of them. It is very difficult to have other people monitor their activities, and it is impractical. You could create an authority to review their activity every three months or every six months, but there is no way to physically monitor their activity. It is too dangerous for the people involved in the undercover operation.

Of course there should be a trust with the undercover agent. We must not forget that they infiltrate criminals, not church ministers, so they deal with very dangerous people. We should give more emphasis to the rights of the victims of organized crimes instead of the rights of the criminals.

On the second question, I do not think Quebec is a distinct society. When I left Italy, I decided to start studying the Mafia and other criminal organizations, and I started to travel around the world to study the Russia Mafia, the Japanese Mafia, the Triads, et cetera. When I came to Canada, I realized that I had all of them in one place, with one important aspect. Instead of fighting one another, in some cities they work together, because English or French becomes an Esperanto for them. Previously, language was a barrier for them, but now they had the same goal, the same attitude, the same way of thinking. If you analyze each of these organizations, you find that they are very similar in structure, in their way of thinking, and in their mentality. There is a glamorization of the Mafia, but that is a mystification of reality.

In Canada, we have at least 18 different organized crime groups. In Quebec, for example, we had a consortium where members of the Hells Angels were shareholders with the Italian Mafia, the West End Gang and the Colombia cartels. They bought

Moi, on m'a tiré dix-sept balles parce que je décrivais tous les jours les activités illégales de ces individus. Ils aiment beaucoup plus se faire voir avec des vedettes de la radio ou de la télévision lors de mariages ou d'autres événements du genre. Ils n'aiment pas faire voir leur côté le plus sombre. Certains de ces gens sont accusés d'une série de meurtres, mais ce n'est pas ce qu'ils veulent voir dans les journaux. Ils veulent voir leur image de vedette de l'actualité. On n'a pas vraiment créé le personnage, mais simplement par quelques gestes des médias, l'individu est devenu plus grand.

Au fond, je ne peux pas répondre à votre question. Cela se fait strictement au Québec parce qu'à l'extérieur de la province, j'ai réalisé que les criminels n'ont pas la même aura. Ils n'ont pas la même couverture dans les médias non plus. Je ne peux pas en dire plus parce que je n'ai pas d'explications plus précises.

[Traduction]

La présidente: Peut-être M. Nicaso a-t-il aussi une réponse. Il est intéressant de noter que la profession de M. Auger est partiellement responsable.

M. Nicaso: Il est très difficile de créer une autorité afin de surveiller les opérations d'infiltration. Les policiers, lorsqu'ils infiltrent des organisations criminelles, doivent couper leurs liens avec le monde afin de gagner la confiance des organisations criminelles. Ils doivent devenir l'un d'entre eux. Il est très difficile pour quelqu'un d'autre de contrôler leurs activités et ce n'est pas réaliste. Nous pourrions créer une autorité chargée d'examiner leurs activités tous les trois ou six mois, mais il n'existe aucun moyen de surveiller physiquement leurs activités. C'est trop dangereux pour les personnes engagées dans l'opération d'infiltration.

Il faut bien sûr qu'il existe une certaine confiance envers l'agent d'infiltration. Nous ne devons pas oublier que ce sont des criminels qu'ils infiltrent, pas des ministres d'église, et qu'ils ont donc affaire à des gens très dangereux. Nous devrions davantage mettre l'accent sur les droits des victimes du crime organisé plutôt que sur les droits des criminels.

En ce qui a trait à la deuxième question, je ne crois pas que le Québec soit une société distincte. Lorsque j'ai quitté l'Italie, j'ai décidé de commencer à étudier la mafia et les autres organisations criminelles et j'ai commencé à voyager autour du monde pour étudier la mafia russe, la mafia japonaise, les Triades, etc. Lorsque je suis arrivé au Canada, je me suis rendu compte que je les avais toutes au même endroit avec un aspect important en plus. Plutôt que de se combattre l'une l'autre, elles collaboraient dans certaines villes parce que l'anglais et le français sont devenus un espéranto pour elles. La langue était auparavant une barrière entre elles, mais elles ont maintenant un même but, une même attitude, un même mode de pensée. Si vous analysez chacune de ces organisations, vous constaterez que leurs structures, leurs façons de penser et leurs mentalités sont très similaires. Il existe une idéalisation de la mafia, mais c'est un travestissement de la réalité.

Nous avons au Canada au moins 18 groupes différents de crime organisé. Au Québec, par exemple, nous avons un consortium auquel les membres des Hells Angels participaient en compagnie de la mafia italienne, du West End Group et des cartels de

narcotics and shared the profit because the language was not a barrier any more.

Why do we continue to see them in a very distorted way? It is because no one at the federal-provincial level has decided to invest money to demystify organized crime or to change the portrait of organized crime. We rely on Hollywood to describe and to study organized crime. The government lacks public relations when it deals with organized crime. Government should invest money to study organized crime and to portray the real face of organized crime, not the portrait of a Soprano or the Godfather. It is a totally different reality.

Senator Cools: Mr. Nicaso said that Canada is a haven for criminals. I think we all know this deep in our hearts. I served on the National Parole Board for a period of time, and I have very vivid memories that every criminal travelled with a Canadian passport because it was easy to get.

On the second page of your statement, Mr. Nicaso, you say we have to ask ourselves why organized crime is afraid of American laws and borders and not afraid of ours. I will ask you to expand on that statement in the light of an accusation that we frequently hear, which I believe is wrong, but we are told it again and again. I have seen data that says it is wrong. We are told that Canada has the highest incarceration rates in the world. We are told that more people are in prison in Canada than in any other country. A few weeks ago we dealt with the youth justice system.

The Chairman: It was more youth, not adults.

Senator Cools: The minister told us about the higher figures for youth, but if one goes through the literature for adults, frequently those incarceration rates in Canada are much higher. That is a commonly stated phenomenon. I did not say that is the case for this committee necessarily, but in general.

Could you address that? Your statements say essentially that organized crime and criminals find a haven in Canada. We are often told that we are soft on crime. At the same time, we are told that we are harsh because there are so many people in prison. Have you given this any thought? I have read some of these files and I know the people about whom you speak, and they are beyond sinister.

Mr. Nicaso: On many occasions I have defined Canada as a welcome wagon for organized crime. That is for one simple reason. According to criminal intelligence services, we have at least 18 different organized crime groups in this country. They move their resources and they invest, work and operate in this country. We must ask ourselves why they love and come to Canada. I have an answer for that. Before 1989, we did not have money-laundering legislation.

Colombie. Ils achetaient des stupéfiants et partageaient les profits parce que la langue n'était plus une barrière.

Pourquoi continuons-nous à les percevoir d'une manière très déformée? C'est parce que personne au niveau fédéral ou provincial n'a décidé d'investir d'argent pour démystifier le crime organisé ou pour changer l'image du crime organisé. Nous nous reposons sur Hollywood pour décrire et pour étudier le crime organisé. Les relations publiques gouvernementales manquent à l'appel lorsqu'il s'agit du crime organisé. Le gouvernement devrait investir des fonds pour étudier le crime organisé et pour dépendre le vrai visage du crime organisé, pas le portrait d'un Soprano ou d'un Parrain. C'est une réalité totalement différente.

Le sénateur Cools: M. Nicaso a dit que le Canada est un refuge pour les criminels. Je crois que nous savons tous cela au fond de nos cœurs. J'ai siégé un certain temps à la Commission nationale des libérations conditionnelles et je me rappelle très bien que tous les criminels voyageaient avec des passeports canadiens parce qu'il était facile de s'en procurer.

Vous dites, monsieur Nicoso, en deuxième page de votre mémoire, qu'il faut que nous nous demandions pourquoi le crime organisé a peur des lois et des frontières américaines et n'a pas peur des nôtres. Je vais vous demander de vous étendre sur cette déclaration à la lumière d'une accusation que nous entendons fréquemment, que je crois erronée mais que nous entendons encore et encore. J'ai vu des données qui disaient qu'elle était erronée. On nous dit que le Canada possède le taux d'incarcération le plus élevé au monde. On nous dit qu'il y a plus de gens en prison au Canada que dans tout autre pays. Nous avons traité voilà quelques semaines du système judiciaire pour la jeunesse.

La présidente: Il s'agissait davantage des jeunes, pas des adultes.

Le sénateur Cools: Le ministre nous a parlé des chiffres plus élevés pour les jeunes, mais si on passe en revue la documentation traitant des adultes, ces taux d'incarcération sont souvent plus élevés au Canada. C'est un phénomène qui est couramment signalé. Je ne dis pas que c'est nécessairement le cas du présent comité, mais en général.

Pourriez-vous parler de cela? Vos déclarations disent essentiellement que le crime organisé et les criminels trouvent un refuge au Canada. On nous dit souvent que nous sommes tolérants envers le crime. On nous dit simultanément que nous sommes trop durs parce qu'il y a tant de gens en prison. Avez-vous réfléchi à cela? J'ai lu certains de ces dossiers et je connais les gens dont vous parlez et ils sont plus que sinistres.

M. Nicaso: J'ai à plusieurs occasions qualifié le Canada de chariot à pâtisseries pour le crime organisé. C'est pour une raison très simple. Selon les services de renseignements sur la criminalité, nous avons au moins 18 groupes différents de crime organisé dans ce pays. Ils déménagent leurs ressources, investissent et opèrent dans ce pays. Nous devons nous demander pourquoi ils aiment autant le Canada et y viennent. J'ai une réponse à cela. Avant 1989, nous n'avions pas de loi sur le blanchiment d'argent.

I have just published a book on one of the major organized crime groups in Canada, and in the 1980s they deposited more than \$35 million in cash in five Montreal banks without problems.

After the *Campbell and Shirose* decision, the kingpin of this organization was under surveillance. He told fellow drug traffickers: "I do not go in the United States. I feel safer in Canada." He is not the only one who says that.

This man admitted that he imported into Canada 1,500 kilograms of cocaine. He received a conviction for 18 years. He will be released in 2003. He is now in a medium security detention facility in Northern Ontario. He is wanted in Italy, where he had two convictions, one of 30 years and another one of 21 years for international drug trafficking and his Mafia associations. He is wanted in Germany, England and France. He was arrested in Canada in 1998, convicted in 2000. He will be released on parole in 2003. This is the way we deal with drug traffickers in this country.

We did not have a currency law before January 2000. That is why we have a concentration of organized crime in Canada. When I said that Canada is a welcome wagon for organized crime, it is because it is relatively easy to enter and leave the country, because we do not require visas for people coming from Europe, we do not have a system to check people and we have cases where people are wanted in Italy and they are living in Montreal without a problem.

We wish to focus on the traditional organized crime, but we must also look at the Russian Mafia, the Colombian cartels, the Triads and so forth. Why are they all in this country?

Another aspect to this issue is mandatory prison terms. In the United States, three years means three years; in Canada, three years does not mean three years.

It is very easy to get a Canadian passport. A good example is the situation with Ahmed Ressam, who was arrested at the Canada-United States border. He was planning to bomb the Los Angeles airport.

Senator Moore: In her presentation, the Minister of Justice said that organized crime is not just a big city problem. On page 2 of your brief, you said that criminal organizations have been permitted to grow to an incredible power in this country. Can you quantify that or give us some idea of the breadth of organized crime and what it means in terms of financial and human cost? Have you looked at that in your studies?

Mr. Nicaso: For many years in this country, we have believed that organized crime was an ethnic problem. We then learned that before Confederation we had the Markham Gang that was powerful in international organized crime activity and that was before immigration.

Je viens tout juste de publier un livre sur l'un des principaux groupes du crime organisé au Canada, et ils ont déposé au cours des années 80 plus de 35 millions de dollars en argent liquide dans cinq banques de Montréal sans problème.

Après le jugement *Campbell et Shirose*, le caïd de cette organisation a été placé sous surveillance. Il a dit à des collègues trafiquants de drogue: «Je ne vais pas aux États-Unis. Je me sens plus en sécurité au Canada.» Il n'est pas le seul à dire cela.

Cet homme a admis avoir importé au Canada 1 500 kilogrammes de cocaïne. Il a été condamné à une peine de 18 ans. Il sera libéré en 2003. Il se trouve maintenant dans une installation de détention à sécurité moyenne du Nord de l'Ontario. Il est recherché en Italie, où il a été condamné à deux reprises, l'une pour 30 ans et l'autre pour 21 ans, sur des chefs de trafic international de drogue et d'association avec la mafia. Il est recherché en Allemagne, en Angleterre et en France. Il a été arrêté au Canada en 1998, condamné en 2000. Il sera placé en liberté conditionnelle en 2003. C'est la façon dont nous traitons les trafiquants de drogue dans ce pays.

Nous n'avions pas de loi sur les changes avant janvier 2000. C'est pourquoi nous avons une concentration du crime organisé au Canada. Lorsque j'ai dit que le Canada était un chariot de pâtisseries pour le crime organisé, c'est parce qu'il est relativement facile d'entrer au pays et de le quitter, parce que nous n'exigeons pas de visa des gens venant d'Europe, que nous n'avons pas de système de contrôle des gens et que certaines personnes recherchées en Italie peuvent vivre à Montréal sans problème.

Nous désirons nous concentrer sur le crime organisé traditionnel, mais nous devons aussi considérer la mafia russe, les cartels colombiens, les Triades, etc. Pourquoi se retrouvent-ils tous dans ce pays?

Les peines de prison obligatoires constituent un autre aspect du problème. Aux États-Unis, trois ans signifient trois ans; au Canada, trois ans ne signifie pas trois ans.

Il est très facile d'obtenir un passeport canadien. Ahmed Ressam, qui a été arrêté à la frontière des États-Unis et du Canada, constitue un bon exemple de cette situation. Il comptait faire sauter l'aéroport de Los Angeles.

Le sénateur Moore: Dans sa présentation, le ministre de la Justice a dit que le crime organisé n'était pas qu'un problème de grande ville. Vous dites à la page 2 de votre mémoire qu'on a permis aux organisations criminelles de croître jusqu'à posséder un incroyable pouvoir dans ce pays. Pouvez-vous quantifier ou nous donner une idée de l'ampleur du crime organisé et de ce que cela signifie en coûts financiers et humains? Avez-vous considéré cela dans vos études?

M. Nicaso: Pendant nombre d'années, nous avons cru dans ce pays que le crime organisé était un problème ethnique. Nous avons ensuite appris qu'avant même la Confédération nous avions le Markham Gang qui était puissant dans les activités du crime organisé international et cela était avant que l'immigration ne débute.

People do not realize what organized crime is and means. Organized crime is not just a group of criminals who work together; it involves political and financial connections. If we do a survey, no one will tell you that those who commit white-collar crimes are criminals. If the criminals engage in some illegal activity and get huge profits, they need their connection with the financial system to capitalize that profit. Otherwise, they will put the money in a basement, but they are not worth anything if they cannot capitalize on that kind of profit.

People do not realize the impact of organized crime in our lives. Organized crime is not only a Quebec problem. In the Toronto area we have more Hells Angels members than the entire province of Quebec. This is not a problem that is related to Quebec, it is a problem related to this country. Our perception of organized crime is wrong. For example, the parole system is an international joke. We do not consider drug traffickers to be dangerous offenders. I do not know why they are not dangerous offenders. Drug traffickers sell death. They create addiction. They create additional cost to our health system. That is the way we should portray organized crime, not the way that Hollywood portrays them. They do not have honour. They do not have a sense of respect. They kill innocent people. They kill women and children.

There is no mafia value or tradition for respect. There are many other criminal organizations such as the Yakuza and the Triads. They are all the same. Their goal is to make money through political and financial connections.

Senator Moore: Mr. Auger, do you wish to comment on that?

[Translation]

Mr. Auger: Organized crime can impact the entire country. It affects all regions. In some areas it can affect business. First of all, in a number of provinces, including Quebec, Ontario and the Maritimes, organized crime controls the sex trade, exotic dancers and drug trafficking. Profits from these operations are reinvested in a parallel economy.

They say that society in general benefits somewhat from organized crime and the proceeds of crime. It is true that criminals are big spenders. They buy works of art, expensive vehicles, they travel a lot, they like to live in luxury and they have big houses. They are heavy consumers. That is where some of their profit goes. Another part is used for loan sharking. That is one of the biggest problems in Canada's larger cities.

Since the government replaced the mafia in the gambling industry, there has been an increase in the number of compulsive gamblers. When I began my career, Cotroni, who was the mafia boss at the time, told me that his organization was benefiting society. Sometimes I wonder whether things were not better when Cotroni was involved, as today we have ministers of finance who are constantly looking for ways to increase their revenue. The

Les gens ne se rendent pas compte de ce qu'est le crime organisé et de ce qu'il signifie. Le crime organisé, ce n'est pas qu'un groupe de criminels qui travaillent ensemble; il implique des liens politiques et financiers. Si nous faisons une enquête d'opinion, personne ne vous dira que ceux qui commettent des crimes en col blanc sont des criminels. Si les criminels s'engagent dans une activité illicite et en tirent d'énormes profits, il leur faut des relations au sein du système financier pour capitaliser ces profits. Sinon, ils mettront l'argent au sous-sol mais ils ne vaudront rien s'ils ne peuvent pas capitaliser ce type de profit.

Les gens ne se rendent pas compte des répercussions qu'a le crime organisé dans nos vies. Le crime organisé n'est pas un problème qu'au Québec. Nous avons dans la région de Toronto plus de membres des Hells Angels que dans toute la province de Québec. Ce n'est pas un problème qui est lié au Québec, c'est un problème qui est lié à tout le pays. Notre perception du crime organisé est erronée. Le système de libérations conditionnelles, par exemple, est une farce à l'échelle internationale. Nous ne considérons pas les trafiquants de drogues comme des délinquants dangereux. Je ne sais pas pourquoi ce ne sont pas des délinquants dangereux. Les trafiquants de drogue vendent la mort. Ils créent l'accoutumance. Ils génèrent des coûts supplémentaires pour notre régime de santé. C'est la façon dont nous devrions dépeindre le crime organisé, pas la façon dont Hollywood les décrit. Ils n'ont pas d'honneur. Ils n'ont aucun sens du respect. Ils tuent des gens innocents. Ils tuent des femmes et des enfants.

Il n'existe pas de valeur ou de tradition mafieuse de respect. Il existe beaucoup d'autres organisations criminelles telles que les Yakuzas et les Triades. Elles sont toutes les mêmes. Leur but est de faire de l'argent grâce à leurs contacts politiques et financiers.

Le sénateur Moore: Monsieur Auger, désirez-vous faire un commentaire là-dessus?

[Français]

M. Auger: Le crime organisé a des impacts à travers tout le pays. Il touche vraiment toutes les régions. Dans certains endroits, il affecte les commerces. Premièrement, dans plusieurs provinces, dont le Québec, l'Ontario et les Maritimes, le crime organisé contrôle le commerce du sexe, le placement des danseuses et le trafic de drogue en même temps. Les profits de ces opérations sont réinvestis dans une économie parallèle.

On dit que la société en général profite un peu du crime organisé et des profits du crime. En effet, les criminels sont de très grands dépensiers. Ils achètent des oeuvres d'art, des véhicules dispendieux, voyagent beaucoup, aiment les objets de luxe et possèdent de grosses maisons. Bref, ils consomment beaucoup. Une partie des profits sert à cela. Une autre partie sert aux prêts usuriers. C'est un des plus gros problèmes des grandes villes au Canada.

Depuis que le gouvernement a pris la place de la mafia dans l'industrie du jeu, le nombre de joueurs compulsifs s'est multiplié. Au début de ma carrière, Cotroni, alors chef de la mafia, me disait que son organisation rendait service à la société. Des fois, je me demande si on n'était pas mieux à l'époque de Cotroni qu'aujourd'hui, avec les ministres des Finances, pour créer des revenus supplémentaires. Les joueurs ont augmenté les sources de

gamblers have helped to fill the government coffers, but at the expense of some people who cannot help but gamble. It used to be illegal. People did not frequent gambling houses because it was socially unacceptable.

Violence is only the tip of the iceberg when it comes to organized crime. Many families are affected by drug abuse among their loved ones, etc. Criminal organizations are also involved in car theft. It might not be as obvious in small towns or out in the country, but it does exist. Drugs are available everywhere. There is not one corner of the country where you cannot buy drugs. And I am not only talking about soft drugs but hard drugs as well. Even though the problems might be different in different areas, nevertheless, they exist everywhere.

[English]

The Chairman: Thank you very much for appearing before us. I want to congratulate both of you gentlemen because you are both very brave individuals.

We have our next panel of witnesses here. Welcome, gentlemen.

Giuliano Zaccardelli, Commissioner, Royal Canadian Mounted Police: I am honoured to be here. I have with me Assistant Commissioner Bill Lenton, and he is also available to answer questions.

I will highlight the following: first, the impact of the decision rendered by the Supreme Court of Canada in *Campbell and Shirose* on law enforcement in Canada; second, how the proposed legislative change will enable law enforcement agencies such as the RCMP to be provided with the appropriate tools to investigate criminals and criminal organizations; and finally, how the RCMP policies emphasize the importance that we give to checks and balances in the application of the proposed legislation.

I have a few words about the impact of *Campbell and Shirose*. The prime objective of the RCMP has always been to ensure public safety. To ensure safe homes and safe communities, we need to combat organized crime and criminal activity.

One of the techniques used by police officers to investigate those organizations involves infiltrating these criminal groups. The *Campbell and Shirose* case dealt with a reverse sting operation targeting high-level drug traffickers where undercover RCMP officers infiltrated an organization of serious drug traffickers.

On April 22, 1999, the Supreme Court of Canada rendered a decision in *Campbell and Shirose* that has had a serious impact on law enforcement in Canada.

The highest court in our country made it clear that police officers are not agents of the Crown and thus do not benefit from Crown immunity unless specifically exempted by statute. The court stated that if some form of public interest immunity is to be extended to the police, it should be left to Parliament to set out the

revenu, mais aux dépens de certaines personnes qui ne peuvent s'empêcher de jouer. À l'époque, c'était illégal. La plupart des gens ne fréquentaient pas des lieux de jeu parce c'était socialement inacceptable.

La violence n'est que la pointe de l'iceberg du crime organisé. Beaucoup de familles souffrent des problèmes d'abus de consommation de drogue de leurs proches, et cetera. Les organisations criminelles sont également impliquées dans les vols de voitures. Ce n'est pas aussi visible dans les petits villages ou certains coins de campagne, mais cela existe. La distribution de la drogue se fait partout. Il n'y a pas un coin au pays où la drogue ne se rend pas. Je ne parle pas seulement des drogues douces, mais des drogues dures également. Même si les problèmes sont différents d'un endroit à l'autre, les problèmes existent partout.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup d'avoir comparu devant nous. Je désire vous féliciter tous deux, messieurs, parce que vous êtes tous deux des personnes très courageuses.

Notre prochain groupe d'experts est ici. Bienvenue, messieurs.

M. Giuliano Zaccardelli, commissaire, Gendarmerie royale du Canada: Je suis honoré d'être ici. Le commissaire adjoint Bill Lenton m'accompagne et peut aussi répondre à vos questions.

Je mettrai en lumière les éléments suivants: en premier lieu, les répercussions du jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Campbell et Shirose* sur l'application de la loi au Canada; en deuxième lieu, de quelle manière les amendements proposés à la loi permettront aux organismes d'application de la loi telles que la GRC de disposer des outils appropriés pour enquêter sur les criminels et les organisations criminelles; et enfin, comment les politiques de la GRC soulignent l'importance que nous accordons aux contrôles et à l'équilibre dans l'application de la loi proposée.

J'ai quelques commentaires à faire à propos des répercussions de *Campbell et Shirose*. L'objectif principal de la GRC a toujours été d'assurer la sécurité publiques. Pour assurer la sécurité des foyers et des collectivités, nous devons combattre le crime organisé et les activités criminelles.

L'une des techniques utilisées par les policiers pour enquêter sur ces organisations implique l'infiltration de ces groupes criminels. Le cas *Campbell et Shirose* traitait d'une vente par agent d'infiltration visant des trafiquants de drogue de haute volée dans un contexte où des agents d'infiltration de la GRC ont infiltré l'organisation de trafiquants de drogue commettant des infractions graves.

Le 22 avril 1999, la Cour suprême du Canada a rendu dans l'affaire *Campbell et Shirose* un jugement qui a eu de graves répercussions sur l'application de la loi au Canada.

La plus haute cour de notre pays a clairement signifié que les agents de police ne sont pas des agents de la Couronne et ne bénéficient donc pas de l'immunité de la Couronne à moins qu'ils ne soient spécifiquement exonérés par la loi. La Cour suprême a énoncé que si une forme d'immunité dans l'intérêt public devait

nature and scope of that immunity. This is precisely what Bill C-24 does.

[Translation]

Following that decision, the RCMP immediately suspended all of the operations that would put our members or their agents in conflict with the court's decision. The results were, of course, quick in coming. There are a large number of investigations that can not be undertaken or, if they go ahead, they are so limited that the chances of succeeding are quite slim.

[English]

Police need the ability to engage criminal groups through the use of proactive undercover investigative techniques that may otherwise be unlawful. The effect of the Supreme Court of Canada decision on undercover operations has been devastating. Our undercover operations have now come, in a number of areas, to a virtual standstill.

I want to give you several examples of such operations, because we often hear about these most outrageous types of scenarios that are discussed in public. I will tell you some simple things that we cannot do. Because of the *Campbell and Shirose* decision, it is presently unlawful for members of police organizations who are conducting surveillance, for example, to operate a boat at night without navigation lights. Obviously, this impacts on our ability to conduct covert surveillance along the coast. It sounds very simple, but if you cannot turn on your lights at night you cannot operate that boat. It puts our people in serious danger and harm.

It is illegal to allow an agent to offer a bribe to a corrupt official, even where the bribe was suggested by that official.

The ability of the RCMP to investigate this sort of corruption has been severely limited by that decision. It is impossible, because of that decision, to purchase counterfeit currency without violating the law. It is impossible for us to purchase contraband alcohol or tobacco products in the course of an investigation, even though the CDSA allows the police to do so with respect to illegal drugs. It is illegal to purchase counterfeit travel documents, such as visas and passports when investigating immigration frauds or smuggling of immigrants.

Most controlled deliveries of goods, other than those permitted in the CDSA are illegal. These are not outrageous examples. These are bread-and-butter issues for law enforcement agencies and police officers to provide the security that our citizens demand of us. Police need the ability to engage criminal groups through use of proactive undercover investigative techniques that may be otherwise unlawful.

être accordée aux forces de l'ordre, c'est le Parlement qui devrait établir la nature et la portée de cette immunité. C'est précisément ce que projet de loi C-24 fait.

[Français]

Suivant cette décision, la GRC a immédiatement suspendu toute activité opérationnelle qui plaçait nos membres ou leurs agents en conflit avec la décision de la cour. Le résultat ne s'est pas fait attendre, bien entendu. Il y a un grand nombre d'enquêtes qui ne peuvent être entreprises ou, encore, si elle le sont, elles sont à ce point réduites que les chances de succès en sont très amoindries.

[Traduction]

Les corps policiers doivent disposer de la capacité de s'occuper des groupes criminalisés au moyen de techniques proactives d'enquête par infiltration qui seraient illégales dans d'autres situations. L'effet du jugement de la Cour suprême du Canada sur les opérations d'infiltration a été dévastateur. Nos opérations d'infiltration en sont maintenant, dans plusieurs secteurs, pratiquement au point mort.

Je veux vous donner plusieurs exemples de telles opérations parce que nous n'entendons souvent parler que des scénarios les plus extravagants qui sont discutés en public. Je vais vous parler de quelques choses simples que nous ne pouvons pas faire. Du fait du jugement *Campbell et Shirose*, il est actuellement illégal pour les membres des corps policiers exerçant une surveillance, par exemple, d'opérer un bateau de nuit sans feux de navigation. De façon évidente, cela a des répercussions sur notre capacité à exercer une surveillance clandestine le long des côtes. Cela semble très simple, mais si vous n'allumez pas vos feux la nuit vous ne pouvez pas opérer ce bateau. Cela nuit à nos gens et les met en danger.

Il est illégal de permettre à un agent d'offrir un pot-de-vin pour corrompre un fonctionnaire, même si le pot-de-vin a été suggéré par le fonctionnaire.

La capacité de la GRC à enquêter sur ce type de corruption a été sévèrement limitée par ce jugement. Il est impossible, en raison de ce jugement, d'acheter de la fausse monnaie sans enfreindre la loi. Il nous est impossible d'acheter des produits d'alcool ou de tabac de contrebande dans le cadre d'une enquête, même si la loi réglementant certaines drogues et autres substances permet aux corps policiers de le faire pour certaines drogues illicites. Il est illégal d'acheter des documents de voyage contrefaits, tels que visas et passeports, au cours des enquêtes sur les fraudes en matière d'immigration ou sur le trafic d'immigrants illégaux.

La plupart de livraisons contrôlées autres que celles autorisées par la Loi réglementant certaines drogues et autres substances sont illégales. Ce ne sont pas là des exemples extravagants. Ce sont des questions de base pour les organismes d'application de la loi et les policiers chargés d'assurer la sécurité que nous demandent nos citoyens. La police a besoin de la capacité d'affronter les groupes criminalisés au moyen de techniques d'infiltration proactives qui peuvent être illégales dans d'autres situations.

Our international partners have felt the impact of that decision. We have not been as effective in responding to requests for assistance from our international partners. For example, in one of our files with the USINS, which covers U.S. immigration, we were not able to assist on an investigation because it would have required undercover techniques that would have violated the spirit and letter of the *Campbell and Shirose* decision. In most cases RCMP investigators are now limited to physical or electronic surveillance of criminal organizations, which proves to be less effective as an investigative strategy.

This prompted a proposal developed to amend the Criminal Code by providing an immunity exemption for both the police and their agents, allowing them to undertake investigative activities that would otherwise be unlawful. This is represented in Bill C-24.

The RCMP has been hesitant in speaking out as to what investigative techniques can no longer be undertaken as a result of *Campbell and Shirose*. The reason for this silence is that we do not want to alert the criminal element as to the limitations now placed on police that may provide them with a sense of security. This proposed immunity legislation is not about increased police powers. It is about re-establishing the tools used by police to attack criminal activity prior to the court decision in 1999. We want to get back to that level playing field that existed, and to which everyone in society says we were entitled, until that decision.

[Translation]

Many of our present laws do not need to be amended or improved and police officers should find other investigative techniques.

[English]

Other investigative techniques alone are not efficient. In some circumstances, they are completely ineffective. For example, wiretaps are time-consuming and less effective with the technology evolving so quickly. Physical surveillance assists us in identifying suspects that are meeting, but leaves us guessing about what the nature of the meeting was. What is needed is a combination of techniques, including undercover operations, strategically deployed to meet our investigative needs.

We have to keep in mind that, for any investigation, in order to get the best results possible we must keep the length of the process short, thus maximizing our efficiency while limiting as much as we can public exposure to ensure its safety and security against organized criminals and terrorists. Prolonged investigation equates prolonged victimization.

This legislation is about essential tools that allow the police to combat organized crime and criminal activity. Not being able to infiltrate these groups due to the current state of the law puts all of us in jeopardy. Even the Supreme Court recognized that the police cannot sit passively in fighting organized crime.

Nos partenaires au niveau international ont ressenti les répercussions de ce jugement. Nous n'avons pas été aussi efficaces dans nos réactions aux demandes d'assistance de nos partenaires internationaux. Par exemple, dans l'un de nos dossiers avec l'USINS, qui s'occupe de l'immigration aux États-Unis, nous n'avons pas été capables de collaborer à une enquête parce que des techniques d'infiltration violant l'esprit et la lettre du jugement *Campbell et Shirose* auraient été nécessaires. Dans la plupart des cas, les enquêteurs de la GRC en sont réduits à la surveillance physique et électronique des organisations criminelles, ce qui s'avère être moins efficace en tant que stratégie d'enquête.

Cela a provoqué l'élaboration d'une proposition visant à amender le Code criminel en procurant une exemption immunitaire aux forces de police et à leurs agents, leur permettant d'utiliser des techniques d'enquête qui seraient illégales en d'autres circonstances. C'est ce qui est inclus au projet de loi C-24.

La GRC a hésité à dire publiquement quelles méthodes d'enquête ne pouvaient plus être utilisées à la suite de *Campbell et Shirose*. La raison de ce silence est que nous ne voulons pas informer les éléments criminels des limites imposées aux forces de police et leur donner un sentiment de sécurité. La loi proposant cette immunité n'a pas pour objet d'accorder des pouvoirs accrus aux forces de police. Son objet est de récupérer les outils qu'employait la police pour réprimer les activités criminelles avant le jugement de 1999 de la Cour suprême. Nous voulons revenir aux règles du jeu équitables qui existaient jusqu'à ce jugement et que chacun dans la société reconnaît comme notre dû.

[Français]

Plusieurs de nos lois actuelles n'ont pas à être changées ou améliorées et les policiers devraient trouver d'autres techniques d'enquête.

[Traduction]

Les autres techniques d'enquête ne sont pas suffisantes par elles-mêmes. Elles sont complètement inefficaces dans certaines situations. Par exemple, l'écoute électronique est fastidieuse et est moins efficace en raison de l'évolution rapide de la technologie. La surveillance physique nous aide à identifier les suspects qui se réunissent, mais nous laissent dans l'ignorance de la nature de la réunion. Ce qu'il faut, c'est une combinaison de techniques, incluant des opérations d'infiltration, stratégiquement déployées pour répondre aux besoins de l'enquête.

Il faut garder à l'esprit que, dans toute enquête, nous devons pour obtenir les meilleurs résultats possibles procéder dans les meilleurs délais et optimiser ainsi notre efficacité tout en limitant autant que nous le pouvons, dans le souci de sa sécurité, l'exposition du public au crime organisé et au terrorisme. Les enquêtes se prolongeant signifient une victimisation prolongée.

Cette loi a pour objet les outils essentiels permettant aux forces de police de combattre le crime organisé et les activités criminelles. Notre incapacité à infiltrer ces groupes dans l'état actuel de la loi nous met tous en danger. Même la Cour suprême a reconnu que la police ne pouvait rester passive dans son combat contre le crime organisé.

There is a fear that the proposed legislation will create a situation where the police officers on the street will have carte blanche to breach the law. This is simply untrue and it causes me great concern if this is the perception that exists in our society.

Clause 25.1 requires that designations by the competent authority be made on the advice of a senior official of the department concerned. This is a fundamental protection from abuse of the immunity provisions. As a law enforcement organization, we are very conscious of the importance of checks and balances and the role that they play in a just society. The policies that the RCMP have in place and that have been followed pre- and post-*Campbell and Shirose* are very restrictive. They are usually more restrictive than the law.

As an example, one of our policies deals with the reverse sting technique in the Controlled Drug and Substance Act, which specifies that this investigative method, although permitted by the regulations of the CDSA, may be authorized by an RCMP senior official only in exceptional circumstances and providing that the reverse undercover operation can reasonably be expected to lead to the apprehension and prosecution of the instigators and high-level perpetrators of major crime.

The law does not require us to do that, but we have put that in as another check. Police and police organizations are accountable for their actions. Clause 25.3 contains a provision for the filing of a written public annual report by the competent authority, in our case this is the Solicitor General of Canada, relating to the use of the immunity provisions under Bill C-24.

In addition, clause 25.4 requires that written notification to senior officials be given whenever the immunity privileges are used and serious damage to property results. Accountability for police activities already exists in the criminal court through disclosure provisions and in the trial process where actions must pass constitutional muster and are subject to scrutiny by the judiciary and the public.

Civil courts and various other public review processes are also available. There are also external bodies, such as the External Review Board and the Public Complaints Commission, which hold the RCMP accountable for their actions.

The major concern expressed is the accountability from the police community to society. Within the Bill C-24 context, the RCMP is committed to having specialized training for their members as well strict policies in place in order to monitor and control operations using provisions of this bill.

This proposed legislative change by Parliament will put us in the same position as we were in prior to *Campbell and Shirose*, with the added checks and balances that this proposed legislation creates.

Il existe des craintes que la loi proposée créera une situation où les agents de police dans la rue auront carte blanche pour enfreindre la loi. C'est tout simplement faux et cela m'inquiète beaucoup si c'est là la perception qui existe dans notre société.

Le paragraphe 25.1 exige que les désignations soient faites par l'autorité compétente sur la recommandation d'un haut responsable du service concerné. Cela constitue une protection fondamentale contre un abus des dispositions en matière d'immunité. En tant qu'organisation d'application de la loi, nous sommes très conscients de l'importance des pouvoirs s'équilibrant entre eux et du rôle qu'ils jouent dans une société juste. Les politiques mises en place par la GRC et qui ont été observées avant et après *Campbell et Shirose* sont très strictes. Elles sont habituellement plus restrictives que la loi.

Par exemple, l'une de nos politiques traite de la technique de la vente surveillée couverte par la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et précise que, bien que cette méthode d'enquête soit permise par les règlements en application de la Loi, elle ne doit être autorisée par un haut responsable de la GRC que dans une situation exceptionnelle et dans la mesure où il est raisonnable de penser que cette opération d'infiltration renversée peut mener à l'arrestation et à des poursuites contre les instigateurs et les auteurs haut placés d'un crime grave.

La loi n'exige pas que nous le fassions, mais nous l'avons incorporé en tant que mesure de sécurité supplémentaire. Les policiers et les organisations policières sont responsables de leurs actions. Le paragraphe 25.3 contient une disposition visant la production par écrit d'un rapport public annuel par l'autorité compétente, le solliciteur général du Canada dans notre cas, relativement à l'utilisation des dispositions en matière d'immunité en application du projet de loi C-24.

De plus, le paragraphe 25.4 exige qu'un avis écrit soit transmis aux hauts responsables à chaque fois que les privilèges en matière d'immunité sont utilisés et que des dommages graves à la propriété en résultent. L'obligation de rendre compte pour les activités policières existe déjà en cour criminelle par l'entremise des dispositions en matière de divulgation et dans le déroulement de la procédure, où les activités doivent respecter le critère constitutionnel et sont scrutées par la magistrature et le public.

Les tribunaux civils et diverses autres procédures d'examen public sont également disponibles. Des organismes extérieurs existent également, tels que le Comité externe d'examen de la GRC et la Commission des plaintes du public contre la GRC, dont le mandat est de tenir la GRC responsable de ses actions.

La principale inquiétude exprimée porte sur la responsabilité de la collectivité policière vis-à-vis la société. Dans le contexte du projet de loi C-24, la GRC a l'obligation d'administrer une formation spécialisée à ses membres ainsi que de mettre en place des politiques strictes de surveillance et de contrôle des opérations ayant recours aux dispositions de ce projet de loi.

L'adoption par le Parlement de cet amendement proposé à la loi nous replacera dans la position où nous nous trouvions avant *Campbell et Shirose* avec en outre les pouvoirs s'équilibrant entre eux supplémentaires que la loi proposée crée.

The rule of law has always guided the RCMP operations. The Supreme Court of Canada has left it to Parliament to grant these powers to the police. You have heard me say this many times and in many forms that the rule of law is absolute. That is not to say that we do not make mistakes from time to time. The proposed legislation provides certain authorities to commit certain acts that would otherwise be violations of the law, but with clear accountability built into this process.

[Translation]

It is clear that the intent of the new law is to ensure that this immunity only be granted to law enforcement officers for important cases where it would be necessary to resort to the use of these tools in a complex and modern society, where criminal and terrorist organizations operate and threaten the safety of our societies.

[English]

From an RCMP perspective there are two words that are the basis of this legislation. They are reasonableness and proportionality. What police do must be reasonable and proportional to the type of investigation or the seriousness and type of offence.

Policing is the most scrutinized profession in Canada. Our actions are scrutinized by the criminal courts, the civil courts, the media and a variety of oversight mechanisms. I challenge anyone to find a profession more scrutinized, more looked at and more dissected than policing. We understand and accept this reality. That will continue under this legislation.

[Translation]

Mr. Vince Westwick, General Counsel, Canadian Association of Chiefs of Police: Honourable senators, I am Co-Chair of the law amendments committee of the Canadian Association of Chiefs. I have with me Julian Fantino, Chief of Police for the City of Toronto and Co-Chair of the Canadian Chiefs of Police organized crime committee, as well as Peter Cuthbert, Executive Director of the Association.

The Canadian Association of Chiefs of Police represents 950 chiefs, deputy chiefs and executive members of police services, as well as 130 law enforcement agencies throughout Canada. The Association seeks to progressively amend the acts related to crime and issues involving community safety. It is an honour to be here today to discuss Bill C-24, an Act to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts.

[English]

Before asking Chief Fantino to speak I would like to make a short but important comment on clause 11 of the bill dealing with the creation of the new offence of intimidation of a justice official. It would be section 423.1 in the Criminal Code. This is of particular importance. This creates an offence and a penalty

La primauté du droit a toujours guidé les opérations de la GRC. La Cour suprême du Canada a laissé le soin au Parlement d'accorder ces pouvoirs aux forces de police. Vous m'avez entendu répéter à de nombreuses reprises et de nombreuses façons que la primauté du droit est absolue. Cela ne veut pas dire que nous ne faisons pas d'erreur à l'occasion. La loi proposée permet à certaines autorités de commettre certains actes qui seraient en d'autres circonstances des infractions à la loi, mais une obligation claire de rendre compte est intégrée à cette procédure.

[Français]

Il est clair que l'intention de cette nouvelle loi est d'assurer que cette immunité ne soit accordée à la police que pour des causes importantes où il serait nécessaire d'avoir recours à ces outils dans une société complexe et moderne, où des organisations criminelles et terroristes opèrent et menacent la sécurité de nos sociétés.

[Traduction]

Du point de vue de la GRC, deux expressions forment la base de cette loi. Ce sont le caractère raisonnable et l'aspect proportionnel. Ce que la police fait doit être raisonnable et proportionnel au type d'enquête ou à la gravité et à la catégorie de l'infraction.

La profession de policier est la profession la plus scrutée au Canada. Nos actions sont scrutées par les tribunaux criminels, les tribunaux civils, les médias et divers dispositifs de surveillance. Je mets à défi quiconque de trouver une profession plus scrutée, plus surveillée et plus disséquée que celle de policier. Nous comprenons et acceptons cette réalité. Cela continuera sous la nouvelle loi.

[Français]

M. Vince Westwick, avocat général, Association canadienne des chefs de police: Honorables sénateurs, je suis coprésident du comité de modification de lois de l'Association canadienne des chefs de police. Avec moi sont présents Julian Fantino, chef du Service de police de la ville de Toronto et coprésident du comité du crime organisé de l'Association canadienne des chefs de police, ainsi que Peter Cuthbert, directeur exécutif de l'association.

L'Association canadienne des chefs de police représente 950 chefs, chefs-adjoints et membres exécutifs de services de police, ainsi que plus de 130 services de police à travers le Canada. L'association s'engage à modifier progressivement les lois associées au crime et aux questions qui touchent la sécurité de la communauté. C'est un honneur d'être ici aujourd'hui pour vous parler au sujet du projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence.

[Traduction]

Avant de demander au chef Fantino de prendre la parole, j'aimerais faire un bref mais important commentaire au sujet du paragraphe 11 du projet de loi qui traite de la création d'une nouvelle infraction pour l'intimidation d'un représentant de la loi. Cela deviendrait le paragraphe 423.1 du Code criminel. C'est

scheme for those persons who are apprehended and prosecuted for intimidation of a justice official.

While I agree with the provision, I would make the strong submission to you that because regrettably few perpetrators of this type of offence are caught, there needs to be in place processes to respond to situations of intimidation when they are occurring. This is extremely important to the persons being threatened, and their families, but equally important to ensure that the system continues uninterrupted when subjected to this type of attack.

Mr. Julian Fantino, Chief, Toronto Police Service, Canadian Association of Chiefs of Police: We have been advised that this honourable committee is particularly concerned about the provisions that address the justification for police who are involved in activities that would otherwise constitute criminal offences and the *Campbell and Shirose* Supreme Court decision.

We appreciate that the Senate is giving these provisions careful review. We hope that today we are able to alleviate some of your concerns. These are very important provisions and are critical to successful investigations of organized crime. Therefore, I wish to make some points in relation to these sections and to address concerns that there is a potential for police abuse if these provisions become law.

The provisions that are before you today do not create new law but merely codify what is already the criminal law, as well as the practice that has been employed in Canada for many years. Since under the common law there is no history of abuse in Canada, it is most unlikely there will be abuse under these provisions. The Supreme Court of Canada in the *Campbell and Shirose* decision did not decide that the common law was wrong or contrary to the public interest. It only indicated that these kinds of matters ought to be addressed by statute.

Bill C-24 has many built-in protections to ensure that these provisions are not abused. This is not a carte blanche prescription for police to break the law. The police sector is the most regulated sector of any public or private enterprise. Police are more regulated than lawyers, doctors, accountants or any other official who holds a position of public trust. The courts in this land consistently hold police to a high standard of behaviour, and will continue to do so.

The provisions of this bill will not be utilized by the patrol officer on the street, as has been suggested by some, but by only a small group of experienced and highly trained investigators engaged in very specialized investigations. Only those people will be duly authorized to engage in these investigations.

d'une importance particulière. Cela crée une infraction et un système de peines pour les personnes qui sont arrêtées et poursuivies pour l'intimidation d'un représentant de la loi.

Bien que je sois d'accord avec cette disposition, je désirerais souligner avec insistance qu'en raison du nombre regrettablement faible d'auteurs de ce type de délit appréhendés, il faut mettre en place des procédures permettant de réagir aux situations d'intimidation au moment où elles se produisent. C'est extrêmement important pour les personnes menacées et leurs familles, mais également important pour s'assurer que le système continue à fonctionner sans broncher lorsqu'il est visé par ce type d'attaque.

M. Julian Fantino, chef, Service de police de Toronto, Association canadienne des chefs de police: Nous avons été informés que cet honorable comité se préoccupe surtout des dispositions traitant de la justification des forces de police qui sont engagées dans des activités constituant dans d'autres circonstances des infractions criminelles et du jugement *Campbell et Shirose* de la Cour suprême.

Nous apprécions que le Sénat procède à un examen soigneux de ces dispositions. Nous espérons que nous pourrions apaiser aujourd'hui certaines de vos inquiétudes. Ce sont des dispositions très importantes, cruciales pour le succès des enquêtes sur le crime organisé. Je désire donc faire ressortir quelques éléments à propos de ces articles et répondre aux craintes portant sur les abus potentiels que peuvent commettre les forces de police si ces dispositions deviennent loi.

Les dispositions qui vous sont présentées aujourd'hui ne créent pas une nouvelle loi mais ne font que codifier ce qui est déjà la loi criminelle ainsi que des pratiques qui ont cours au Canada depuis de nombreuses années. Puisqu'il n'existe pas de précédent en matière d'abus sous la common law au Canada, il est très improbable que ces nouvelles dispositions donnent lieu à des abus. La Cour suprême du Canada n'a pas jugé, dans le jugement *Campbell et Shirose*, que la common law était dans l'erreur ou allait à l'encontre de l'intérêt public. Elle a simplement signalé que ce genre de question devait être réglé par un acte législatif.

Le projet de loi C-24 intègre plusieurs mécanismes de protection visant à s'assurer que les dispositions ne donnent pas lieu à des abus. Il ne s'agit pas de donner carte blanche à la police pour enfreindre la loi. Le secteur policier est le secteur le plus réglementé de toutes les entreprises publiques ou privées. Les policiers sont davantage réglementés que les avocats, les médecins, les comptables ou toute autre personne qui occupe un poste ayant la confiance du public. La Cour suprême de ce pays exige de façon constante un comportement exemplaire des forces de police et continuera à le faire.

Les dispositions de ce projet de loi ne serviront pas aux patrouilleurs de police, comme certains l'ont suggéré, mais seulement à un petit groupe d'enquêteurs expérimentés et hautement formés engagés dans des enquêtes très spécialisées. Seules ces personnes seront dûment autorisées à s'engager dans ces enquêtes.

In addition to the built-in provisions and the regular police oversight provisions that exist, police services will have in place internal checks and balances to ensure the appropriate use of these provisions. It is inappropriate to create an artificial reverse onus situation presuming that police in this country would abuse these provisions. This is Canada, a sophisticated, democratic society where police do not police our citizens, we police with our citizens.

Why are these sections so important? These provisions are necessary to create an enforcement situation dealing with the threat of organized crime. The most successful way to investigate organized crime is to infiltrate their operations, a difficult task at the best of times. Their members are both insulated and isolated and very suspicious of police infiltration. Without these provisions, police will be unable to accomplish infiltration and will be seriously limited in their operations and effectiveness.

These provisions are complicated, and to ensure the highest levels of integrity and compliance in their application, we believe that further steps can be taken in respect of enhancing accountability. We strongly recommend that there be detailed training provided through a comprehensive package prepared in partnership, for example, between the Canadian Police Association, the Royal Canadian Mounted Police, the Department of Justice and any other entity with a say in this matter. Distributed nationally, this package would outline in detail the steps to be taken to ensure compliance and of course accountability. This is more than just the usual comment about police training; it is an issue of accountability to its highest level, a mechanism of accountability.

Organized crime is not a mere inconvenience; rather it represents a serious threat to Canadian society. Its tentacles reach into many areas with enormous costs, both human and monetary. Organized crime is made all the more insidious by the low profile it requires to thrive. It works to maintain that low profile.

Police need the tools found in Bill C-24 to assist in the investigation and prosecution of organized crime. Bill C-24 represents a significant enhancement in our collective efforts as a Canadian society to achieve two critical outcomes, namely, public safety and officer safety.

[Translation]

Mr. Mike Niebudek, Vice-President, Canadian Police Association: Madam Chair, I would like to thank you for having invited us. I have with me Mr. Yves Prud'homme who will speak after my introduction.

En plus des dispositions intégrées et des dispositions habituelles de contrôle des forces de police existant, les services de police mettront en place des pouvoirs s'équilibrant entre eux internes pour s'assurer de l'utilisation appropriée de ces dispositions. Il est inapproprié de créer une situation artificielle où le fardeau de la preuve est inversé en présumant que les forces policières de ce pays abuseraient de ces dispositions. Nous sommes au Canada, qui est une société démocratique et sophistiquée où les forces de police ne surveillent pas nos citoyens, mais surveillent en compagnie de nos citoyens.

Pourquoi ces articles sont-ils si importants? Ces dispositions sont nécessaires pour créer un cadre d'application de la loi répondant à la menace du crime organisé. La façon d'enquêter sur le crime organisé qui rencontre le plus de succès consiste à infiltrer leurs opérations, ce qui est une tâche difficile dans le meilleur des cas. Leurs membres sont isolés dans tous les sens du terme et se méfient beaucoup de l'infiltration policière. Sans ces dispositions, les forces de police seront incapables de réussir à les infiltrer et leurs opérations ainsi que leur efficacité seront gravement limitées.

Ces dispositions sont complexes et, pour s'assurer de la plus haute intégrité et de la plus stricte observation dans leur application, nous croyons que des mesures additionnelles doivent être prises afin de perfectionner l'obligation de rendre compte. Nous recommandons fortement qu'une formation détaillée soit assurée au moyen d'une trousse exhaustive élaborée dans le cadre d'un partenariat, par exemple, l'Association canadienne des policiers, la Gendarmerie royale du Canada, le ministère de la Justice et toute autre entité ayant un mot à dire en la matière. Distribuée à l'échelle nationale, cette trousse préciserait en détail les étapes à prendre pour respecter la conformité et, évidemment, l'obligation de rendre compte. C'est davantage que le commentaire habituel sur la formation policière; il s'agit d'une question de responsabilisation au plus haut niveau, un dispositif de responsabilisation.

Le crime organisé n'est pas qu'un simple désagrément; il constitue plutôt une grave menace pour la société canadienne. Ses tentacles s'étendent dans de nombreux secteurs, engendrant des coûts humains et financiers énormes. Le crime organisé est encore plus insidieux du fait qu'il doit garder un profil bas pour prospérer. Il travaille activement à passer inaperçu.

Les forces de police ont besoin des outils se trouvant dans le projet de loi C-24 pour les aider dans l'enquête sur le crime organisé et les poursuites judiciaires. Le projet de loi C-24 représente une amélioration importante de nos efforts collectifs en tant que société canadienne pour atteindre deux objectifs cruciaux, nommément la sécurité du public et la sécurité des agents de police.

[Français]

M. Mike Niebudek, vice-président, Association canadienne de la police: Madame la présidente, je vous remercie de nous avoir invités. J'ai à mes côtés M. Yves Prud'homme, qui s'adressera à vous après ma présentation.

[English]

As the national voice for 275 member associations and approximately 30,000 frontline police personnel in Canada, we welcome this opportunity to appear before the committee today in support of Bill C-24.

Organized crime affects all Canadians, undermines our economy, reduces other security and threatens the integrity of our political institutions. There are disturbing and significant trends evolving in organized crime in this country, including increased violence and the use of threats, intimidation and violence against victims, witnesses, public officials, police officers and even members of the media.

It is ironic those though choose to flagrantly live outside the laws of Canada are the first to seek refuge and protection from those same laws when confronted with prosecution. By taking advantage of the best legal defence money can buy, the sophisticated criminal will challenge complex legal issues and strict technical compliance of changing rules of law enforcement.

Bill C-24 goes a long way to address these concerns. There are essentially four components of this bill, which are addressed in our written submissions. In the interests of time, I will only speak now to two items of particular concern to the Canadian Police Association.

Our first concern relates to protecting law enforcement officers. On April 22, 1999, the Supreme Court of Canada, in *Campbell and Shirose*, ruled that the principle of Crown immunity does not cover the actions of a police officer who violates a statute, notwithstanding that these actions were taken to further a bona fide criminal investigation. As a consequence, legislative amendments are required to permit the use of undercover officers and agents to further sophisticated criminal investigations.

Parliament has previously created exemptions from the offence provisions of certain statutes for a police officer engaged in law enforcement principally within the enforcement of controlled substance and drugs acts and proceeds of crime offences legislation.

A broader base of exemptions of police officers involved in criminal investigations is required in order to ensure effective enforcement and to suitably protect officers from liability.

We welcome the amendments contained within this legislation to provide restricted criminal liability for police officers authorized to conduct these types of investigations. These protections are necessary to ensure that police officers have the ability to infiltrate organized crime gangs, to develop human intelligence about gang activity and to gather evidence against high-level gang officials.

[Traduction]

En qualité de porte-parole national de 275 associations adhérentes et d'un personnel policier en première ligne d'environ 30 000 membres au Canada, nous apprécions cette occasion de comparaître aujourd'hui devant le comité pour appuyer le projet de loi C-24.

Le crime organisé touche tous les Canadiens, sape notre économie, met à mal notre sécurité et menace l'intégrité de nos institutions politiques. Des tendances préoccupantes et importantes se dessinent actuellement dans le crime organisé dans ce pays, incluant une violence accrue et le recours aux menaces, à l'intimidation et à la violence envers les victimes, les témoins, les agents publics, les agents de police et même les membres des médias.

Il est ironique que ceux qui choisissent de vivre de manière flagrante en dehors des lois du Canada sont les premiers à chercher refuge et protection dans ces mêmes lois lorsqu'ils font face à des poursuites. En tirant profit de la meilleure défense que l'argent puisse acheter, le criminel sophistiqué s'engagera dans des questions légales complexes et dans une stricte observation des détails de procédure pour modifier les règles d'application de la loi.

Le projet de loi C-24 fait beaucoup pour répondre à ces problèmes. Ce projet de loi compte essentiellement quatre composants, auxquels nous nous attardons dans notre mémoire écrite. Je ne parlerai maintenant, question de temps, que de deux de ces éléments qui préoccupent plus particulièrement l'association des policiers canadiens.

Notre première préoccupation porte sur la protection des agents de la paix. Le 22 avril 1999, la Cour suprême du Canada, dans *Campbell et Shirose*, a statué que le principe de l'immunité de la Couronne ne couvrait pas les actes d'un agent de police qui violait une loi, nonobstant le fait que ces actes étaient posés pour faire progresser une enquête criminelle authentique. Par conséquent, des amendements à la loi sont nécessaires pour permettre le recours à des agents d'infiltration afin de faire progresser des enquêtes criminelles complexes.

Le Parlement a auparavant créé des dérogations aux dispositions sur les infractions de certaines lois à l'égard des agents de police engagés dans l'application de la loi, principalement en ce qui a trait aux infractions à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité.

Une base plus large de dérogations visant les agents de police engagés dans des enquêtes criminelles est nécessaire afin d'assurer l'application efficace de la loi et de protéger la responsabilité des agents.

Nous apprécions les amendements contenus dans cette loi qui assurent une responsabilité criminelle limitée aux agents de police autorisés à mener ce type d'enquêtes. Ces protections sont nécessaires pour garantir que les agents de police ont la capacité d'infiltrer les groupes du crime organisé, de recueillir du renseignement humain sur les activités des groupes et de rassembler des preuves contre les représentants haut placés des groupes.

Critics of the bill have raised concern about the immunity granted to police under this bill. We believe many of these claims are exaggerated. However, we recognize that protections from abuse are an integral part of our democratic framework.

Police officers are the most highly regulate and scrutinized profession in Canada. Perceived abuses of any authorities are and will continue to be investigated to the full extent of the law.

The second point we would like to discuss relates to the resources for organized crime investigations. While the announcement earlier this year of \$200 million in new money over five years to the RCMP was encouraging, this is only a small step in the right direction for the government.

Organized crime investigations are resource intensive, costly, highly technical, complex and lengthy endeavours that require persistence, support and the coordination of information and effort through all enforcement agencies. With investigations costing tens of millions of dollars, this only goes a short way and does nothing to support the investigation of national and international crime figures by local, provincial and federal police and law enforcements agencies.

Recent staff reallocations within the RCMP in response to terrorism concerns are a prime example. According to the RCMP, 2,000 police officers have been drawn from other enforcement duties to respond to the terrorism crisis. These officers were taken from assignments previously considered to be priorities, such as fighting organized crime and providing front-line policing in their communities. Many of those jobs have been left unattended as the RCMP scurries to deal with the latest crisis within its current budgetary restraints. Officers previously assigned to organized crime priorities have had to abandon some of those investigations for their current anti-terrorism assignments, which are also very important.

Although politicians at all levels are quick to talk the tough talk in fighting organized crime, most police services have faced tight budgetary constraints for organized crime investigations over the past several years. Failing any meaningful enhancements to policing levels, we submit that public safety could be compromised in the long term.

In closing, we appreciate the attention that the Minister of Justice, the Solicitor General and their officials have dedicated to this effort. We are pleased to convey our appreciation and support.

The Canadian Police Association remains committed to working with all members of Parliament, the Senate, the Government of Canada and other stakeholders to address this significant public safety concern.

Les critiques du projet de loi ont soulevé des inquiétudes au sujet de l'immunité accordée aux forces de police en vertu de ce projet de loi. Nous croyons que beaucoup de ces allégations sont exagérées. Nous convenons toutefois que la protection contre les abus fait partie intégrale de notre cadre démocratique.

Les agents de police exercent la profession la plus réglementée et la plus scrutée au Canada. Tout abus apparent d'autorité fait et continuera de faire l'objet d'une enquête ayant recours à toutes les ressources de la loi.

Le deuxième élément dont nous voudrions parler a trait aux ressources affectées aux enquêtes sur le crime organisé. Bien que l'annonce plus tôt cette année de 200 millions de dollars en nouveaux fonds sur une période de cinq ans pour la GRC a été encourageante, il ne s'agit que d'un petit pas dans la bonne direction pour le gouvernement.

Les enquêtes sur le crime organisé sont exigeantes en termes de ressources, coûteuses, très techniques, complexes et représentent des entreprises de longue haleine qui exigent de la persistance, un soutien et la coordination des renseignements entre tous les organismes d'application de la loi. Face à des enquêtes coûtant des dizaines de millions de dollars, ça ne va pas loin et ne fait rien pour aider les enquêtes sur les têtes d'affiche de la criminalité à l'échelle nationale et internationale que mènent les forces de police locales, provinciales et fédérales ainsi que les organismes d'application de la loi.

Les réaffectations récentes de personnel au sein de la GRC en réaction aux inquiétudes en matière de terrorisme en sont un exemple de choix. Selon la GRC, 2 000 agents de police ont été soustraits à d'autres missions d'application de la loi pour réagir à la crise du terrorisme. Ces agents ont été retirés d'affectations auparavant considérées comme des priorités, telles que lutter contre le crime organisé et assurer les services de police en première ligne au sein de leurs collectivités. Beaucoup de ces tâches ont été laissées à l'abandon pendant que la GRC se précipitait pour répondre à la dernière crise dans les limites de son budget actuel. Des agents auparavant affectés à des priorités relatives au crime organisé ont dû abandonner certaines de ces enquêtes pour prendre leurs affectations antiterroristes actuelles, qui sont aussi très importantes.

Bien que les politiciens de tous les paliers sont prestes à parler de durcir la lutte contre le crime organisé, la plupart des services de police ont fait face à des contraintes budgétaires importantes en matière d'enquêtes sur le crime organisé depuis plusieurs années. Nous soutenons que la sécurité du public pourrait être compromise à long terme si des améliorations significatives ne sont pas apportées aux capacités des forces de police.

En terminant, nous apprécions l'attention que la ministre de la Justice, le solliciteur général et leurs représentants ont consacré à cet effort. Nous sommes heureux de leur communiquer notre appréciation et notre appui.

L'Association des policiers du Canada réitère son engagement à collaborer avec tous les membres du Parlement, du Sénat, du gouvernement du Canada et les autres intervenants pour trouver une solution à cette inquiétude majeure pour la sécurité du public.

[Translation]

Mr. Yves Prud'homme, President, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec: Madam Chair, thank you for having allowed me to appear so that I may, along with the representatives of our national association, the Canadian Police Association, express our opinions on Bill C-24. I might briefly remind you that the Fédération des policiers et policières municipaux du Québec represents 115 labour organizations, representing almost 8,500 municipal police officers in Quebec including the members of the Fraternité des policiers et policières de Montréal.

As you are no doubt aware, the growing phenomenon of organized crime in Quebec, as many have just said, particularly motorcycle gangs, has, over recent years, brought the representatives of police services to request that legislators adopt anti-gang legislation in order to fight this special type of crime. You will no doubt agree that the criminal motorcycle gangs are made up of individuals who have no scruples and who do not hesitate to commit the most despicable crimes involving the death of innocent victims. These crimes that I would call exceptional, require, in our opinion, means that are just as exceptional in order to put an end to these acts of unparalleled violence.

We therefore believe that Bill C-24 does not go far enough to send a clear, unequivocal message to those who operate in the world of organized crime. We feel that the government should consider a greater disincentive such as reversing the onus of proof so that the accused would have to demonstrate that they are not guilty of the charges that are brought against them. The prosecution will have to prove to the court that the offences have indeed been committed and are obviously related to organized crime. The same reversed onus should apply to the proceeds of crime and, in particular, to the profit of criminal organizations and the assets that are confiscated. It would then be up to the individuals who are charged to prove that the assets are not the proceeds of crime.

As to accessibility of parole, we feel that the proposed amendments are insufficient. In our opinion, no one who is found guilty of an offence related to organized crime should be eligible for parole. We strongly advise against a list that would include certain offences for which police officers would be granted immunity. What we fear is that those involved in organized crime might force infiltration officers to commit one of these offences so as to uncover their identity.

With respect to the resources required to effectively combat the well-funded criminal organizations, we feel that they are clearly insufficient. Last April 20th, we sent a letter to the Right Honourable Jean Chrétien, Prime Minister of Canada, to express our disappointment with the funds that were allocated to fight this type of crime.

[Français]

M. Yves Prud'homme, président, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec: Madame la présidente, je vous remercie d'avoir accepté de m'entendre afin que je puisse, avec les représentants de notre association nationale, l'Association canadienne de la police, vous transmettre nos commentaires au sujet du projet de loi C-24. Je vous rappelle brièvement que la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec regroupe 115 associations syndicales, qui représentent près de 8 500 policiers et policières municipaux à travers le Québec, incluant ceux de la Fraternité des policiers et policières de Montréal.

Comme vous le savez sans doute, le phénomène grandissant du crime organisé au Québec, et plusieurs l'ont souligné tout à l'heure, notamment les motards criminalisés a amené les différents organismes représentatifs des forces policières à demander aux législateurs depuis un certain nombre d'années d'adopter une loi antigang afin de contrer cette criminalité bien particulière. Tous conviendront que ces groupes de motards criminalisés sont des bandes d'individus qui n'ont aucun scrupule et qui n'hésitent pas à commettre des crimes aussi crapuleux les uns que les autres occasionnant la mort de personnes innocentes. Ces crimes que je qualifie d'exceptionnels nécessitent, à notre avis, des moyens aussi exceptionnels afin de mettre un terme à ces actes d'une rare violence.

À ce chapitre, nous pensons que le projet de loi C-24 ne va pas assez loin afin que soit lancé un message clair et sans équivoque pour ceux et celles qui oeuvrent dans ce milieu. À notre avis, le gouvernement devrait envisager des mesures plus dissuasives telles qu'un renversement du fardeau de la preuve faisant en sorte que les accusés aient à démontrer leur non-culpabilité aux infractions qui leur sont reprochées. La poursuite devra démontrer devant la cour que les infractions reprochées ont été commises et reliées évidemment au crime organisé. Ce même renversement du fardeau de la preuve devrait s'appliquer aux produits de la criminalité et, en particulier, au profit des organisations criminelles et des biens saisis. Il incomberait donc aux individus touchés par cette mesure de prouver que les biens ne proviennent pas du crime.

Quant à l'accessibilité à une libération conditionnelle, nous jugeons que les changements proposés sont insuffisants. Selon nous, la loi devrait prévoir l'inaccessibilité à la libération conditionnelle aux personnes qui seraient reconnues coupables d'infractions reliées au crime organisé. Nous suggérons fortement de ne pas créer une liste incluant certaines infractions quant à l'immunité accordée aux policiers. En effet, nous craignons que l'organisation criminelle exige des agents d'infiltration qu'ils commettent une des infractions afin de pouvoir les démasquer.

En ce qui a trait aux ressources pour combattre efficacement ces organisations criminelles bien nanties financièrement, elles nous apparaissent nettement déficientes. D'ailleurs, le 20 avril dernier, nous adressions au Très honorable Jean Chrétien, premier ministre du Canada, une correspondance lui soulignant notre déception quant à la répartition des sommes allouées pour lutter contre cette criminalité.

No new money has been included in the budget of municipal police services who are part of joint units along with our fellow provincial and federal police officers. You must realize that without additional funding, it is impossible for law enforcement agencies to increase staffing.

In closing, we support most of the Bill C-24 amendments, but we are asking for stricter measures so that we might some day be able to send out a clearer message to those who are involved in this type of crime: zero tolerance.

Mr. Denis Roy, Director, Sûreté municipale, municipalité de Granby: Since I am not as well known as my colleagues in the police environment, please allow me to introduce myself. My name is Denis Roy, Director of Police Services for Granby County, a municipality located south of Montreal.

Previously and for 25 years, I was an officer with the RCMP where I worked in various areas including drug investigations, illegal laboratories, VIP detail, money laundering, and infiltration.

In Granby, I represent the Committee to study organized crime, whose mandate is to inform the federal government of the concerns of various stakeholders. On this committee are Ms Diane St-Jacques, the Member of Parliament for Shefford, the mayors from the riding of Shefford, the reeve of the regional county municipality of Haute-Yamaska and police services from the region.

The organized crime committee was struck following important events related to organized crime activities in our region, particularly those involving members of the Hells Angels and the Evil Ones.

The intimidation and the actions of these individuals who are involved in organized crime had a profound effect on the population, creating a climate of uncertainty as to the capability of police and legal services to ensure public safety and maintain it at an acceptable level.

Some years ago, there was no structured motorcycle gang in the Granby area, but since the Hells Angels changed their structure in Canada, allowing for the creation of farm-clubs such as the Rockers, the Scorpions and the Evil Ones, Granby and the surrounding area have seen an increase in the presence of criminal elements.

The Evil Ones, from time to time accompanied by their big brothers the Hells Angels, have displayed their colours in the streets, the restaurants, and the licensed establishments in order to intimidate the population through their presence and broaden their territory.

The movements of individuals and movements as a group are closely monitored by local police authorities who have undertaken identification operations in the interest of public security. The new criminal bikers have to prove themselves to their sponsors and, to do so, they engage in sensational and intimidating activities to show that they are the masters of their environment. They therefore target strategic individuals in society, such as elected officials, police officers and their families and Crown attorneys.

Dans les faits, aucun nouveau montant n'est ajouté au budget des organisations policières municipales qui participent aux unités mixtes avec nos confrères et consoeurs policiers provinciaux et fédéraux. Vous le reconnaîtrez, sans argent il est impossible d'augmenter les effectifs des organisations policières.

En conclusion, nous appuyons la très grande majorité des amendements du projet de loi C-24, mais nous réclamons des mesures plus sévères afin que nous puissions espérer qu'un jour le message dissuasif soit bien compris par ce milieu: tolérance zéro.

M. Denis Roy, directeur de la Sûreté municipale, municipalité de Granby: Ne bénéficiant pas de la notoriété de mes collègues du monde policier, permettez-moi de me présenter. Je suis Denis Roy, directeur du service de police du canton de Granby, municipalité située au sud de Montréal.

Antérieurement et pendant plus de 25 ans, j'ai été policier à la Gendarmerie royale du Canada où j'ai œuvré dans différents secteurs tels les enquêtes sur les stupéfiants, les laboratoires clandestins, la protection des dignitaires, le blanchiment d'argent et les opérations d'infiltration.

Dans la grande région de Granby, je représente le Comité de concertation sur le crime organisé qui a pour mandat d'informer le gouvernement fédéral sur les préoccupations des différents intervenants. Ce comité est formé de Mme Diane St-Jacques, députée de Shefford, des maires de la circonscription électorale de Shefford, du préfet de la MRC de la Haute-Yamaska, et des autorités policières de la région.

Le Comité de concertation sur le crime organisé a été formé à la suite d'événements importants reliés aux activités du crime organisé dans la région, principalement celles des motards membres des Hells Angels et des Evil Ones.

L'intimidation et les gestes posés par les individus reliés à ces organisations criminelles ont profondément touché la population, créant ainsi un climat d'incertitude face à la capacité des autorités policières et judiciaires d'assurer la sécurité publique et la maintenir à un niveau acceptable pour tous.

Il y a quelques années, il n'y avait aucune organisation structurée de motards criminels dans la région de Granby, mais depuis que les Hells Angels ont modifié leur structure au Canada, permettant ainsi la formation de clubs-écoles tels les Rockers, les Scorpions, et les Evil Ones, Granby et les environs ont connu une intensification de la présence criminelle.

Les Evil Ones, accompagnés à l'occasion par leurs grands frères les Hells Angels, se sont promenés affichant fièrement leurs couleurs dans les rues, les restaurants et les établissements licenciés dans le but d'intimider la population par leur présence et d'agrandir leur territoire d'activités.

Les déplacements individuels et en groupe ont été étroitement surveillés par les organisations policières locales qui ont mené des opérations d'identification pour assurer au mieux la sécurité publique. Les nouveaux motards criminels doivent faire leurs preuves aux yeux de leur parrain et pour parvenir à leurs fins, ils posent des actes de sensation et d'intimidation en se montrant rois et maîtres de leur environnement. Ils s'en prennent donc à des éléments stratégiques de la société, soit les élus, les policiers et

As an example, you must have heard about some recent incidents pertaining to the federal member of Parliament for Saint-Hyacinthe, Mr. Yvan Loubier. Other incidents have occurred in the region, and in Granby in particular. I will describe a few of these incidents to you.

On January 13, 2001, a police officer showed up in the vicinity of a licensed establishment and met an individual who was covered in blood. This person wanted to lay charges against his aggressor, who was a client of the establishment. In the minutes that followed, five police officers entered the establishment where they faced about 30 bikers. These bikers laid down the law in the establishment and forced the police officers back outside.

The bikers had total control of the establishment. They insulted the police officers, shoved them around, levied accusations against them and threatened to kill both them and their families. The man who had previously been assaulted never wanted to lay charges, unfortunately, and that is understandable.

I have personal knowledge of other acts of intimidation against police officers, including the case of a well-known police officer from the Granby Region who was put under surveillance. In this case, it was not the police officer who was keeping the criminals under surveillance, but rather the criminals and bikers who were watching the policeman, at his home. While travelling to work in the morning, the police officer realized that he was being followed by bikers. Over the course of the following weeks, two individuals were stopped in the City of Granby. While searching the two individuals, the police officers found, quite by accident, the licence plate number of the wife of the police officer I referred to previously. We can therefore conclude that it is the bikers who are investigating the police officers. This situation concerns not only the police who work in this sector but also the members of their family.

In another incident, the daughter of a senior police officer, who was a clerk at the Granby Court House, was followed by the bikers. She never knew why she was being followed. Nor she did know, from one moment to the next, from one day or one week to the next, whether some misfortune was going to befall her. Why target innocent people?

In another case, a senior police officer from Sherbrooke was paid a visit by a biker sympathizer who showed up at his residence in the wee hours of the morning. The police officer was on duty and his wife was alone in the house. The biker sympathizer, who was about to break into the residence, saw a light go on inside and did not enter. The police were not able to track down this individual, owing to a lack of evidence.

A few weeks later, the same police officer was sitting in his living room watching television. He saw an infrared light dance on the wall and thought that someone with an infrared weapon was taking aim at him. Later on, we found out that this was a biker sympathizer who had something against this police officer.

In another case, the Hells Angels videotaped my former RCMP colleagues at the Sherbrooke detachment, when they were going about their daily activities. They recorded on video cassette the

leur famille, ainsi que les procureurs de la Couronne. Par exemple, il n'y a pas tellement longtemps vous avez dû entendre parler des événements touchant le député fédéral de Saint-Hyacinthe, M. Yvan Loubier. D'autres événements sont survenus en région, plus particulièrement à Granby et je vous en décris quelques-uns.

Le 13 janvier 2001, un policier se présente aux alentours d'un établissement licencié et rencontre un individu couvert de sang. Cette personne voulait porter plainte contre son agresseur qui était un client de l'établissement. Au cours des minutes qui ont suivi, cinq policiers entraient à l'intérieur de cet établissement et dès leur entrée, ils ont été reçus par une trentaine de motards qui imposaient la loi à l'intérieur de l'établissement en forçant les policiers à retourner à l'extérieur.

Les motards étaient rois et maîtres de l'établissement. Ils ont injurié les policiers, les ont repoussés, les ont accusés et menacés de mort, eux ainsi que leur famille. L'homme qui avait été agressé précédemment n'a jamais voulu porter plainte, malheureusement, et c'est compréhensible.

J'ai personnellement eu connaissance d'autres actions d'intimidation envers les policiers, entre autres le cas d'un policier renommé de la région de Granby qui a été mis sous surveillance. Dans ce cas, ce n'était pas le policier qui surveillait les criminels, mais bien les criminels et motards qui surveillaient le policier, chez lui. En quittant le matin pour aller travailler, le policier s'est aperçu qu'il était suivi par les motards. Au cours des semaines qui ont suivi, deux individus ont été interceptés dans la ville de Granby. Les policiers qui procédaient à la fouille des deux individus ont trouvé, par hasard, le numéro de la plaque d'immatriculation de l'épouse du policier dont je vous parlais précédemment. Dans un tel cas, on peut en conclure que ce sont les motards qui enquêtent les policiers. Cette situation inquiète non seulement les policiers qui oeuvrent dans ces milieux, mais aussi les membres de leur famille.

Dans un autre dossier, c'est la fille d'un policier-cadre qui était greffière au Palais de justice de Granby qui a été suivie par les motards. Elle n'a jamais su pourquoi on la suivait. Elle ne savait pas non plus si un malheur l'attendait au cours des prochaines minutes, des prochains jours ou des prochaines semaines. Pourquoi de tels gestes sont posés contre des personnes innocentes?

Un autre cas indique qu'un policier-cadre de Sherbrooke a reçu la visite d'un sympathisant motard à sa résidence aux petites heures de la nuit. Le policier était en devoir alors que sa conjointe était seule à la maison. Le sympathisant motard qui se préparait à entrer par effraction dans la résidence a vu une lumière s'allumer de l'intérieur et n'est pas entré. Les policiers n'ont pas pu retracer cet individu, faute de preuve.

Quelques semaines plus tard, le même policier était assis dans son salon et regardait la télévision. Voyant une lumière infrarouge se promener sur le mur, il a cru qu'il était visé par une arme à infrarouge. Plus tard, on a su que c'était un sympathisant motard qui en voulait à ce policier.

Dans un autre cas, les Hells Angels ont filmé mes anciens collègues de la GRC au poste de Sherbrooke, alors que ceux-ci vauaient à leurs activités quotidiennes. Ils ont enregistré sur

licence plate number of every police officer and secretary as they went back and forth to their cars parked behind the detachment. In order to do this, the criminals had rented a condominium behind the RCMP detachment, in Sherbrooke, and using this place as a base, they were able to compile a file on the police officers. The video cassette that was used for the bikers' files was found by chance, in Lennoxville, during a police operation conducted at the Hells Angels bunker. Because of a lack of evidence, many of these incidents did not result in legal proceedings.

In the file on the Le Gatsby Bar that I mentioned earlier, where three police officers and their families received direct death threats, the three bikers were charged and taken to provincial court. They were not given prison sentences but fines ranging from \$500 to \$1,500.

These sentences were like a slap in the face not only to the police officers and their families who were subjected to these situations but also to their entourage and the people working in the local judicial sector. This court decision further strengthened local public opinion that there were different types of justice, one for notorious criminals who got off scot-free and continued doing business, even after being arrested, and another type of justice, that imposed by the criminal bikers on those who may thwart their activities and interests.

These are situations of which I have had personal knowledge, situations that have occurred around me. Some of them have been discovered only by chance. Other equally worrisome situations are occurring elsewhere. You must understand that similar situations are being experienced in all regions of Quebec and elsewhere in the country. For example, there were the bombs that were found close to the Montreal police department stations, but I will not talk anymore about that incident since it did not occur in my territory.

As for our organization and our committee, all of the members of our committee have agreed to meet in order to study what action we can take locally to keep our citizens safe from significant intimidation and disturbance.

You will understand that we have placed a lot of hope in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We are hoping that the amendments to Bill C-24 will convince you of the need to pass this legislation very quickly.

In addition, we would like you to consider, in the bill, provisions to protect people who participate and work in the legal sector against intimidation. We feel that a minimum prison sentence for intimidation would serve as a deterrent.

I believe that my police colleagues are pleased that the maximum prison sentence has been increased to 14 years. This increase reflects the will of Canadians and is in line with the situations we are experiencing. However, we all know that our courts rarely impose the maximum sentence. In order to avoid the situation where court decisions are viewed as being unacceptable,

vidéocassette le numéro de plaque d'immatriculation de chaque policier, de chaque policière et de chaque secrétaire pendant leurs déplacements à l'arrière du détachement. Pour ce faire, les criminels avaient loué un condominium à l'arrière du détachement de la GRC, à Sherbrooke, et à partir de cet endroit ils ont monté un dossier sur les policiers. La vidéocassette qui avait servi à la confection des dossiers des motards a été trouvée par hasard à Lennoxville, au cours d'une opération policière au repère des Hells Angels. Plusieurs de ces situations n'ont pas mené à des poursuites judiciaires, toujours par insuffisance de preuve.

Dans le dossier du bar Le Gatsby que je vous mentionnais tout à l'heure, où trois policiers ont été menacés directement de la mort ainsi que leur famille, les trois motards ont été accusés comme tel devant le tribunal en cour provinciale. Ils ont reçu des sentences variant, non pas de temps en prison, mais d'amendes allant de 500 \$ à 1 500 \$.

Ces sentences ont été reçues comme une gifle à l'endroit des policiers et de leurs familles qui ont vécu ces situations, mais aussi par leur entourage et les gens du milieu judiciaire local de la région. Cette décision du tribunal contribue à solidifier l'opinion publique locale sur l'apparence de plusieurs sortes de justice, dont une pour les criminels notoires qui s'en tirent sans dommages et qui continuent leur manège, même après avoir été arrêtés, et une autre justice, celle-là imposée par le motards criminels à l'endroit de tous ceux qui pourront nuire à leurs activités et leurs intérêts.

Je vous parle de situations dont j'ai eu connaissance personnellement autour de moi et certaines ont été découvertes par hasard. D'autres situations encore aussi inquiétantes sont vécues ailleurs. Il faut comprendre que dans toutes les régions du Québec, et ailleurs au pays, des situations semblables sont vécues. Je cite, par exemple, les bombes qui ont été retrouvées autour et près des postes de quartier et services de police de Montréal, mais je n'en parlerai pas davantage n'étant pas sur le terrain à ce niveau.

En ce qui concerne notre organisation et notre comité, tous les intervenants faisant partie de notre comité ont accepté de se réunir afin d'étudier quelles actions nous pouvions poser localement pour sécuriser nos concitoyens dans un contexte d'intimidation et de perturbation aussi important.

Vous comprendrez que nos espoirs sont dirigés vers le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous souhaitons que les amendements déjà apportés dans le projet de loi C-24 sauront vous convaincre d'adopter la loi, et ceci très bientôt.

De plus, nous aimerions que vous considériez, dans le projet de loi, des dispositions portant sur la protection accordée aux personnes qui participent et qui travaillent dans le milieu judiciaire contre certains actes d'intimidation. Nous croyons qu'une peine minimale d'emprisonnement pour des cas d'intimidation pourrait jouer un rôle dissuasif.

L'augmentation des sentences maximales à 14 ans de prison est la bienvenue, je crois, par tous mes collègues policiers. Elle correspond à la volonté des Canadiens et Canadiennes et elle cadre bien dans le contexte dans lequel nous vivons. Par contre, nous savons tous que les peines maximales sont rarement imposées par nos tribunaux. Pour éviter des décisions judiciaires

such as the sentences given to the bikers that you referred to earlier, we believe that it would be important for this committee to consider including minimum sentences in the bill. This is the opinion of our committee, of the people we represent and of the people in our community. We believe that this additional measure would ensure that the victims in these cases are given better justice.

We have taken concrete measures. After several meetings, we took the initiative to update a municipal by-law that would enable us to prevent the construction of armoured or fortified buildings, such as bunkers, within a given municipality. If this by-law is given a good reception, it will be available for any Quebec municipality that asks for it.

In conclusion, cases of intimidation and threats against the individuals working in the Canadian justice system, their families and others are increasingly being given short shrift by our courts, as are cases of marijuana growing, which is for the most part controlled by bikers.

The legislator improved the texts of statutes, including that of Bill C-24 that is currently before you, by expanding the maximum and minimum sentences. Would it not be appropriate to provide minimum sentences in order to avoid ridiculous penalties such as fines when lives have been threatened and upset for years? Rest assured that the members of the committee that I represent are pleased to know that major changes have been made to Bill C-24 and that the actions of the committee, such as my appearance before you, will be reported in the medias to inform our citizens about the significant work that you are doing to improve the quality of life of our citizens.

As was said earlier, we are all thoroughly convinced that the amendments contained in this bill are necessary and should be considered as a priority, so that they can be adopted as quickly as possible, thereby protecting the public from a real threat that is taking on alarming proportions. On behalf of my colleagues on the committee that is focusing on organized crime in the greater Granby region and the citizens of the Shefford electoral district, I thank you for your time.

[English]

The Chairman: Before going to questions, I would like to point out that the next piece of legislation that will come before this committee is Bill C-15A, which has an anti-stalking portion in it as well. It might be something that would interest you.

Senator Beaudoin: I would like to come back to clause 11 of Bill C-24 because it is a new power or new infraction. I understand that, because of the *Campbell* case, you consider that this bill enables the police to do something that you would not be able to do under common law. Understanding that with this bill there is an authorization to do something of that sort, what is your reaction? There is an expression there, "without lawful authority." If there is conduct that is intended to provoke a state of fear, this

pouvant être considérées comme inacceptables, telles que les sentences rendues contre les motards que vous indiquiez tout à l'heure, nous croyons qu'il serait important que ce comité puisse considérer la possibilité d'y inclure des sentences minimums. Il s'agit de l'opinion de notre comité, des gens que nous représentons et qui nous entourent. Nous croyons que cet ajout assurerait une meilleure justice aux victimes dans de tels cas.

À notre niveau, nous avons apporté des actions concrètes. Après plusieurs réunions, nous avons pris l'initiative de faire une mise à jour pour un règlement municipal contemporain ayant comme objectif d'empêcher la construction d'édifices blindés ou fortifiés comme des bunkers sur le territoire d'une municipalité donnée. Prochainement, ce règlement sera distribué dans toutes les municipalités de notre région. Dans la mesure où cette démarche est bien reçue, le règlement sera disponible pour toutes les municipalités du Québec qui en feront la demande.

En conclusion, les dossiers d'intimidation de menaces envers tous les intervenants de la justice canadienne, leurs familles et autres sont de plus en plus vulgarisés par nos tribunaux, comme le sont les dossiers de la culture de marijuana largement contrôlée par les motards.

Le législateur a amélioré les textes de loi, entre autres par le biais du projet de loi C-24 que vous étudiez actuellement, en élargissant les maximums et minimums de peines. N'y aurait-il pas lieu d'assurer des sentences minimales pour éviter des peines ridicules comme des amendes lorsque des vies sont menacées et perturbées pour des années? Soyez assurés que les membres du comité que je représente sont heureux de savoir que des modifications majeures ont été apportées au projet de loi C-24 et que les actions du comité, telles ma présence devant vous, seront médiatisées pour informer nos concitoyens sur un travail appréciable que vous faites pour améliorer la qualité de vie de nos citoyens.

Tel que mentionné précédemment, nous sommes tous profondément convaincus que les amendements contenus dans ce projet de loi sont nécessaires et doivent être considérés comme une priorité afin d'être adoptés le plus rapidement possible pour sécuriser la population contre une menace réelle qui prend des proportions alarmantes. Au nom de mes collègues du Comité de concertation sur le crime organisé de la grande région de Granby et des citoyens de la circonscription électorale de Shefford, je vous remercie pour le temps que vous m'avez accordé.

[Traduction]

La présidente: Avant de passer aux questions, j'aimerais signaler que le prochain projet de loi qui sera soumis à ce comité est le projet de loi C-15A, qui comporte une section interdisant le harcèlement avec menaces. Cela pourrait vous intéresser.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir au paragraphe 11 du projet de loi C-24 parce qu'il s'agit d'un nouveau pouvoir ou d'une nouvelle infraction. J'ai compris qu'en raison de l'affaire *Campbell* vous jugez que ce projet de loi permet aux forces de police de faire quelque chose qu'elles ne pourraient pas faire en vertu de la common law. En comprenant qu'avec ce projet de loi il existe une autorisation pour quelque chose de ce type, quelle est votre réaction? Il y a une expression ici, «sans autorisation

act is forbidden in clause 11, but I understand that the police officer would benefit from immunity with this act. What do you think about that power?

The Chairman: I suggest to senators that they direct their questions to one particular witness.

Senator Beaudoin: Perhaps the chief of the RCMP could answer.

Mr. Zaccardelli: I am trying to find the clause and read it, because I am not certain.

Senator Cools: It is on page 18 of the bill, clause 11.

Senator Beaudoin: There are two parts. The intent to provoke a state of fear is forbidden. However, it says "without lawful authority." What is lawful authority for you?

Mr. Fantino: If I read the section correctly, this is intended to protect the police and other officials. It is not perceived to be a tool by which we can then create a situation of intimidation, which would be clearly inappropriate.

Senator Beaudoin: Who would authorize?

Mr. Fantino: Can I come to that in a second? That particular section does not go far enough. What is presently proposed does not extend to members of a provincial legislature or their families, for instance. Those people are involved in the administration of justice and their attempts to close down a fortified biker clubhouse. The offence as presently drafted will not capture a variety of things that I believe it should. As well, there are the issues of posting undercover officers' pictures on Web sites and protection for municipal officials and their families working on organized crime issues at the local level.

The Chairman: Chief Fantino, before going further, by an amendment in the other place, a member of a legislative assembly or municipal council were added, so they are in the bill.

Senator Beaudoin: At the House of Commons?

The Chairman: At the House of Commons. Now it is a member of the Senate, of the House of Commons, of a legislative assembly or of a municipal council.

Mr. Fantino: I am glad our pleadings were heard. Thank you.

Senator Beaudoin: Is that what you suggested?

Mr. Fantino: It is exactly that, honourable senators. We felt we needed to embrace protection for greater numbers of people involved in the administration of justice who run the risk of being intimidated and otherwise threatened.

Senator Beaudoin: That part of the section is clear. The meaning is clear. What are not very clear are the words "without lawful authority." I would like to know what the police forces consider a lawful authority.

légitime». Si un comportement vise à provoquer un état de crainte, cet acte est interdit par le paragraphe 11, mais à mon sens l'agent de police bénéficierait d'une immunité pour cet acte. Que pensez-vous de ce pouvoir?

La présidente: Je suggère aux sénateurs de poser leurs questions à un témoin en particulier.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être que le chef de la GRC pourrait répondre.

M. Zaccardelli: J'essaie de trouver le paragraphe et de le lire, parce que je ne suis pas certain.

Le sénateur Cools: C'est à la page 18 du projet de loi, paragraphe 11.

Le sénateur Beaudoin: Il y a deux parties. L'intention de provoquer un état de crainte est interdite. Cependant, cela dit «sans autorisation légitime». Qu'est-ce qu'une autorisation légitime pour vous?

M. Fantino: Si je lis correctement, cela vise à protéger la police et les autres représentants. Ce n'est pas perçu comme étant un outil avec lequel nous pouvons ensuite créer un contexte d'intimidation, ce qui serait clairement inapproprié.

Le sénateur Beaudoin: Qui autoriserait?

M. Fantino: Puis-je y venir dans un moment? Cet article particulier ne va pas assez loin. Ce qui est actuellement proposé ne s'étend pas aux membres d'une législature provinciale ou à leurs familles, par exemple. Ces personnes participent à l'administration de la justice et à ses tentatives de fermer le repaire fortifié d'un club de motards. L'infraction telle que proposée présentement ne couvrira pas diverses choses qu'elle devrait couvrir à mon avis. Il y a aussi les questions d'afficher les images d'agents d'infiltration sur les sites Web et la protection des représentants municipaux travaillant sur des questions de crime organisé au niveau local ainsi que de leurs familles.

La présidente: Chef Fantino, avant d'aller plus loin, les membres d'une assemblée législative ou d'un conseil municipal ont été ajoutés par un amendement à l'autre endroit, alors ils sont dans le projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: À la Chambre des communes?

La présidente: À la Chambre des communes. C'est maintenant un membre du Sénat, de la Chambre des communes, d'une assemblée législative ou d'un conseil municipal.

M. Fantino: Je suis heureux que nos plaidoyers aient été entendus.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce ce que vous avez suggéré?

M. Fantino: C'est exactement ça, honorables sénateurs. Nous avons senti qu'il fallait élargir la protection à un plus grand nombre de gens participant à l'administration de la justice qui courent le risque d'être intimidés ou menacés de quelque façon.

Le sénateur Beaudoin: Cette partie de l'article est claire. La signification est claire. Ce qui n'est pas très clair, ce sont les mots «sans autorisation légitime». J'aimerais savoir ce que les forces de police considèrent comme une autorité légitime.

Mr. Niebudek: Senator Beaudoin, I am happy we are talking about clause 11, because proposed section 423.1 of the Criminal Code is extremely important, especially for the front-line police officers.

The court would definitely decide the lawful authority. The court will have the responsibility to decide if the lawful authority was there to do any of these offences.

Chief Fantino mentioned that we feel that it should go further as well. For example, we talked about web sites. We know in Ontario there are Web sites operated by motorcycle gangs which have sections called "know your cops" with photographs of police officers that were taken without them knowing and without their authorization. They are asking the general public, and I will suggest that the general public of these Web sites are criminal elements, to publicly identify police officers and their residences. We know that certain groups have forms with them, and a member of the group will fill out that form when he is intercepted by a police officer with any names of dependents, children, husband, wives, address. For \$10 in this province you can obtain all the residences of a police officer through the legal titles bureau registration. These are things that are putting the men and women on the front line in danger because we know, and Mr. Roy alluded to a few of those examples, that they are intimidating us. They even were successful in intimidating members of Parliament, members of certain provincial legislatures, the National Assembly of Quebec. Yes, intimidation is extremely important.

Mr. Zaccardelli: The senator has raised a very good question. I think we are going around in circles, because no one will have authority to do this, so maybe this is something we want to look at in terms of changing it. I cannot imagine a situation where anyone would get authority to do this intimidation or whatever. I do not know why it is written that way, because I cannot think of a situation where someone would get authority to do this type of thing.

Senator Beaudoin: This is exactly my point. I cannot see how you could obtain authority to do this.

Mr. Zaccardelli: I do not think it would be us, obviously.

Senator Cools: It is to protect them, in case someone tries to charge them with intimidating and provoking. My reading of that could be wrong because we are early in the study of the bill, but as I read it, it is to protect them from someone else accusing the police of trying to do damage or hurt someone.

Senator Beaudoin: If it means that, and that is a possibility, I think it should be stated clearly.

Mr. Westwick: It was pointed out to me that section 423(1), which is the existing section in the Criminal Code, uses very similar language. I am unable to add anything to what the commissioner has said as to what use the language could be in

M. Niebudek: Sénateur Beaudoin, je suis heureux que nous parlions du paragraphe 11, parce que la proposition pour l'article 423.1 du Code criminel est extrêmement importante, particulièrement pour les agents en première ligne.

La Cour suprême jugerait sans aucun doute quelle est l'autorité légitime. La Cour suprême aura la responsabilité de décider si une autorité légitime était derrière ces infractions.

Le chef Fantino a mentionné que nous trouvons aussi que cela devrait aller plus loin. Par exemple, nous avons parlé des sites Web. Nous savons qu'il existe en Ontario des sites Web exploités par des groupes de motards qui disposent de sections appelées «faites la connaissance de vos flics» («know your cops») qui affichent des photographies d'agents de police qui ont été prises à leur insu et sans leur autorisation. Ils demandent à leur public, et je suggérerai que le public de ces sites Web est formé d'éléments criminels, d'identifier publiquement les agents de police et leurs résidences. Nous savons que certains groupes disposent de formulaires et que, lorsqu'il est intercepté par un agent de police, un membre de ces groupes remplira le formulaire avec les noms des dépendants, enfants, mari ou femme et adresse. Vous pouvez dans cette province obtenir pour 10 \$ toutes les adresses des résidences d'un agent de police par l'entremise du bureau d'enregistrement des titres juridiques. Ce sont des choses qui mettent en danger les hommes et les femmes qui sont en première ligne parce que nous savons, et M. Roy a fait allusion à quelques exemples de ce genre, qu'ils nous intimident. Ils ont même réussi à intimider certains les membres du Parlement, de certaines législatures provinciales, de l'assemblée nationale du Québec. Oui, l'intimidation est très importante.

M. Zaccardelli: Le sénateur a soulevé une très bonne question. Je crois que nous tournons en rond, parce que personne n'aura l'autorité de faire cela, alors peut-être que c'est quelque chose que nous voudrions examiner dans le but de le modifier. Je ne peux pas imaginer de situation où quelqu'un obtiendrait l'autorisation de procéder à cette intimidation ou quoi que ce soit. Je ne sais pas pourquoi c'est rédigé de cette façon, parce que je ne peux pas penser à une situation où quelqu'un obtiendrait l'autorisation légitime de faire ce genre de chose.

Le sénateur Beaudoin: C'est exactement ce que je veux souligner. Je ne vois pas comment vous pourriez obtenir l'autorisation de faire cela.

M. Zaccardelli: Je ne crois pas que ça viendrait de nous, de toute évidence.

Le sénateur Cools: C'est pour les protéger, au cas où quelqu'un les accuserait d'intimidation et de provocation. Ma lecture pourrait être erronée, parce que nous en sommes au début de notre étude du projet de loi, mais mon interprétation est que c'est pour les protéger de quelqu'un accusant la police d'essayer de causer des dommages ou de blesser quelqu'un.

Le sénateur Beaudoin: Si c'est ce que cela signifie, et c'est une possibilité, je pense que cela devrait être clairement énoncé.

M. Westwick: Quelqu'un m'a souligné que l'article 423(1), qui est l'article actuel du Code criminel, a une formulation très semblable. Je suis incapable d'ajouter quoi que ce soit à ce que le commissaire a dit sur l'utilité que cette formulation peut avoir

the existing Criminal Code, but the language that is found in Bill C-24 in this clause seems to repeat the language used in section 423 of the code already.

Senator Beaudoin: It repeats something that is not clear.

Mr. Westwick: It is wrong.

The Chairman: The Criminal Code says:

Every one who, wrongfully and without lawful authority, for the purpose of compelling another person to abstain from doing anything that he has a lawful right to do ...

The term "without lawful authority" is already in section 423(1) of the Criminal Code. This first clause merely repeats what is already there.

Senator Beaudoin: I will address that to the officials when they come before us.

The Chairman: This is a drafting question.

Senator Beaudoin: It is not clear.

[Translation]

Senator Rivest: Mr. Roy's words have shown in a remarkable way the public's stake in the legislation. In the Saint-Hyacinthe area, which I am familiar with, where many corn fields have been turned into fields of marijuana, some members of Parliament, whom Ms Diane St-Jacques knows well, have been subjected to intimidation.

My questions are of a technical nature. First of all, the bill lists certain crimes that police officers will not be able to commit in the proper conduct of their investigation. This is quite understandable. However, in practice, could criminal organizations require that all members of their association commit these crimes, as a way of detecting people who might try to infiltrate their organization?

My second question concerns the legal crimes that allow police officers to ensure their investigations are effective.

I imagine that you have looked very carefully at what is accepted. Did you consult with police associations to make sure that the elements mentioned do not reduce the effectiveness of undercover work? When you are in an undercover position, you do not have time to grab your cell phone and call your boss at the RCMP to ask the question: "They want me to do such-and-such, what do I say?" Police officers must act quickly. How will they behave if they are asked to commit a crime that is not authorized? Is that what you were trying to point out, Mr. Prud'homme?

Mr. Prud'homme: I know that this may seem very disturbing for people who do not perform police duties. It is nothing new. Moreover, when the representative from the Montreal Urban Community Police Service testified, he made this very clear. It is since the decision handed down in the *Campbell and Shirose* decision, because the MUCPS has been using these techniques to infiltrate gangs for many years. We have guidelines, a disciplinary code and an ethical code. I can tell you that the MUCPS even

dans le Code criminel actuel, mais la formulation de ce paragraphe du projet de loi C-24 semble répéter la formulation déjà utilisée pour l'article 423 du code.

Le sénateur Beaudoin: Il répète quelque chose qui n'est pas clair.

M. Westwick: C'est faux.

La présidente: Le Code criminel dit:

«quiconque, injustement et sans autorisation légitime, dans le dessein de forcer une autre personne à s'abstenir de faire une chose qu'elle a légalement le droit de faire»?

L'expression «sans autorisation légitime» figure déjà dans l'article 423(1) du Code criminel. Le premier paragraphe ne fait que répéter ce qui est déjà là.

Le sénateur Beaudoin: Je demanderai aux représentants officiels lorsqu'ils comparaitront.

La présidente: C'est une question relative à la rédaction.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas clair.

[Français]

Le sénateur Rivest: Les propos de M. Roy ont illustré de façon remarquable l'intérêt de la législation pour la population. Dans la région de Saint-Hyacinthe, qui m'est familière, où beaucoup de champs de maïs se sont transformés en champs de marijuana, des députés, que Mme Diane St-Jacques connaît bien, ont été victimes d'intimidation.

Mes questions sont d'ordre technique. Premièrement, dans le projet de loi, on fait exception d'un certain nombre de crimes qui ne seront pas autorisés à un policier pour la bonne conduite de son enquête. Ce qui est tout à fait concevable. Cependant, dans la pratique, serait-ce possible que les organisations criminelles exigent que tous les membres de leur association, dans le but de détecter qui pourrait infiltrer leur organisation, commettent ces crimes?

Ma deuxième question concerne les crimes légaux qui permettent d'assurer aux policiers l'efficacité de leur enquête.

J'imagine que vous avez examiné très attentivement les cas qui sont acceptés. Avez-vous consulté les associations policières pour vous assurer que les éléments qui sont mentionnés ne nuisent pas à l'efficacité du travail de l'infiltration? Une fois que vous êtes en situation d'infiltration, vous n'avez pas le temps de prendre le téléphone cellulaire et d'appeler le patron à la GRC pour lui dire: «Ils veulent me faire faire telle affaire, qu'est-ce que je fais?» Le policier doit faire vite. Comment va-t-il se comporter si c'est un crime qui n'est pas autorisé? Est-ce que c'est ce que vous avez voulu souligner M. Prud'homme?

M. Prud'homme: Je sais que cela peut paraître très inquiétant pour ceux qui n'exercent pas les fonctions policières. Ce n'est pas nouveau. D'ailleurs, le Service de police de la communauté urbaine de Montréal, lorsqu'il a comparu, l'a bien souligné. C'est depuis la décision rendue dans l'arrêt *Campbell et Shirose* parce que cela fait très longtemps que le Service de police de la CUM utilise ces moyens pour infiltrer les gangs. Nous avons des directives, un code de discipline, un code de déontologie. Je peux

qualified the introduction of these elements as a kind of insult to police officers in Quebec and Canada.

We have never committed, and we will never permit ourselves to commit crimes such as sexual abuse, murders and so on. We have been using our methods for years. How can we draw up an exhaustive or a not-so-exhaustive list? We would just be sending a message to criminal gangs to set a test to detect our mole, our undercover officer. So, once again, we will have our hands tied to a certain point, unless we develop other techniques. In the end, this can backfire against the police. The decision said that Parliament was to adopt legislation that would allow us to do certain things, as long as we have a measure of control over the organizations. In our opinion, the effect of this provision would be automatically undone if the acts or actions were listed.

Senator Rivest: It could be extremely dangerous for police officers.

Mr. Prud'homme: Remember what Mr. Auger told you. It is practically impossible to apply. In any event, it is a question of proof. There is someone who will evaluate it.

Mr. Zaccardelli: We should not forget that we faced the same kind of challenge before the *Campbell and Shirose* decision. Our agents had to undergo the same kind of test when they were attempting to infiltrate. The legislation will allow us to offer to buy or sell illegal drugs.

The year before the *Campbell and Shirose* decision, in 1998-99, we used undercover agents in 59 major operations in Ontario and in Quebec. After the decision, we had two operations where our undercover agent had to act in a passive way, without being able to make an offer to purchase. Think of the situation that existed during the smuggling crisis. Of course, the legislation has changed, taxes were cut and our massive efforts calmed the people down. However, how can we go ahead without this capacity? And I am not only speaking about tobacco and alcohol.

For us, this is not a right to commit sexual crimes or abuse. That will never happen. This kind of abuse is out of the question. It is simply the right to make an offer. How can we know if an organization is involved in smuggling? That is what we want to know. The court said, "You have the right to do so, but the Parliament must have its say."

Mr. Roy: As my colleagues explained, it is inconceivable for a policeman to think of committing a crime against persons, be it sexual abuse, attempted murder or attempted injury. We are all professionals. No police force — even if there were no legislation in Canada — would accept that one of its officers commit an act against a person. I am talking about bodily harm, and other damage.

Senator Rivest: That makes sense.

Senator Joyal: Mr. Zaccardelli, your statements have to do with the very foundation of this bill, the principle of the rule of law which raises the issue of the control that must be exercised

vous dire que le SPCUM a même qualifié l'introduction de ces éléments comme une sorte d'insulte aux policiers et aux policières du Québec et du Canada.

Nous n'avons jamais commis et nous ne nous serions jamais permis de commettre des actes comme des abus sexuels, des meurtres, et cetera. Cela fait des années que nous utilisons ces méthodes. Comment pouvons-nous faire une liste exhaustive ou peu exhaustive? Ce sera tout simplement l'indication aux bandes criminalisées de passer le test pour dépister notre taupe, notre agent infiltré. Or, on va être encore une fois menotté pour un certain point, à moins de développer d'autres techniques. Et en bout de ligne, cela peut se retourner contre les policiers. L'arrêt dit au Parlement d'adopter une loi qui nous permette de poser certains actes en autant qu'on a un certain contrôle des organisations. Selon nous, vous allez automatiquement annuler l'effet de cette disposition si vous faites une énumération des gestes ou des actes.

Le sénateur Rivest: Cela peut être extrêmement dangereux pour le policier.

M. Prud'homme: Rappelez-vous ce que M. Auger vous a dit. C'est pratiquement inapplicable. De toute façon, c'est une question de preuve. Il y a quelqu'un qui va l'évaluer.

M. Zaccardelli: Il ne faut pas oublier qu'avant la décision *Campbell et Shirose*, on faisait face au même genre de défi. Lors du travail d'infiltration, nos agents faisaient face au même genre de test. La loi va nous permettre de faire une offre de vente ou d'achat de stupéfiants de contrebande.

L'année avant la décision *Campbell et Shirose*, en 1998-1999, on a eu 59 opérations majeures où l'on a utilisé un agent d'infiltration en Ontario et au Québec. Suite à la décision, on a fait deux opérations où notre agent d'infiltration était obligé d'agir de façon passive, sans être capable de faire une offre d'achat. Pensez à la situation qui existait pendant la crise de la contrebande. Oui, la loi a changé, on a réduit les taxes et l'importance du travail qu'on a fait a calmé la population. Cependant, sans cette capacité, comment peut-on aller de l'avant? Et je ne parle pas seulement pour le tabac et l'alcool.

Pour nous, il ne s'agit pas du droit de commettre un crime ou un abus sexuel. Cela n'arrivera jamais. Il n'est pas question d'un tel abus de la loi. C'est simplement le droit de faire une offre. Comment va-t-on savoir si une organisation est impliquée dans la contrebande? C'est cela qu'on veut savoir. La cour a dit: «Vous avez le droit de le faire, mais le Parlement doit se prononcer.»

M. Roy: Comme l'ont expliqué mes collègues, il est impensable qu'un policier puisse songer à commettre un crime contre la personne, que ce soit un abus sexuel, une tentative de meurtre ou une tentative de blessure. Nous sommes tous des professionnels. Aucune organisation policière — sans même avoir une législation au Canada — n'accepterait qu'un de ses policiers procède à un acte contre une personne. Je parle de dommages corporels ou autres.

Le sénateur Rivest: C'est le bon sens.

Le sénateur Joyal: Monsieur Zaccardelli, vos propos touchent l'élément essentiel de ce projet de loi, celui de la règle de droit et par inférence, celui du contrôle qui doit être exercé sur les forces

over police forces when they are engaged in what we call undercover operations, or while they are carrying out an investigation. Clause 25 does not limit these powers only to undercover operations.

[English]

As I read 25, it covers the whole of the investigation of the police authority, be it undercover or in the course of. We agree on this, because many of the examples that have been given to us relate to undercover activities and we do not dispute that.

When the Supreme Court, in *Campbell*, said that Parliament must legislate, that did not mean that from then on there is authorization and that these acts are lawful under certain circumstances. In previous judgments, the court has been explicit in regard to elements that should exist, and when the principles of the rule of law must be followed, when the police seek to go beyond what is the law of the land.

I wish to refer you to the famous case of *Southam* where Justice Dickson established that there are three components to establish a system that is balanced, or a system where there is a good check and balance. The check is someone must monitor and the balance is the idea of proportionality. When we say that something is in balance, it is because, everything being equal, it seems to be the right thing to do. The court was clear that there should be an assessment made in a neutral and impartial manner. The court has been quite clear. It states at page 10 that there should be an assessment made in a neutral and impartial manner.

I agree that, for undercover operations in the course of certain investigations, there should be some authorization to do acts that otherwise would be criminal. How do we maintain the check on undercover activities after the fact? During an operation, an officer cannot call and ask for authorization. That would be ludicrous, but that is not what we are asking. Who monitors *ex post facto* those initiatives? Even if an investigation does not involve undercover operations, where are the neutral and impartial assessments of the authorization?

You can delegate your authorization to another officer who delegates it to another one. That officer may ask an ordinary citizen to do the offence. That information remains within the police. All the commissions that have investigated police wrongdoing, such as Macdonald and Poitras, have maintained the principle of civil control, which means by a body other than the police.

In the *Mentuk* decision rendered last week, the Supreme Court clearly restated these principles.

[Translation]

I am reading the passage on page 19, from the decision of the Court of Queen's Bench of Manitoba, the *R. v. Mentuck* decision:

A fundamental belief pervades our political and legal system that the police should remain under civilian control and supervision [...]

policieuses lorsqu'elles effectuent des opérations qu'on appelle «undercover», ou lorsqu'elles sont en cours d'enquête. L'article 25 ne limite pas les pouvoirs simplement aux «undercover operations».

[Traduction]

De la façon dont j'interprète 25, il couvre toute l'enquête de l'autorité policière, qu'elle se fasse par infiltration ou dans son cadre. Nous sommes d'accord avec cela, parce que plusieurs des exemples qui nous ont été apportés ont trait aux activités d'infiltration et nous ne mettons pas cela en question.

Lorsque la Cour suprême, dans *Campbell*, a dit que le Parlement devait légiférer, cela ne voulait pas dire qu'à partir de ce moment il y aurait autorisation et que ces actes seraient légaux dans certaines situations. La Cour suprême a été explicite dans de précédents jugements en ce qui a trait aux éléments qui devraient exister et quand la primauté du droit doit s'exercer, quand la police cherche à aller au-delà de ce qui est la loi du pays.

Je désire vous renvoyer à la fameuse affaire *Southam* où le juge Dickson a établi que trois composants étaient nécessaires à l'équilibre d'un système, ou à un système où existaient des pouvoirs s'équilibrant bien entre eux. Le pouvoir est que quelqu'un doit exercer une surveillance et le contrepoids est la notion de proportionnalité. Lorsque nous disons que quelque chose est équilibré c'est parce que, toutes choses étant égales, cela semble la bonne chose à faire. La Cour suprême a été claire sur le fait qu'une évaluation doit être faite de façon neutre et impartiale. La Cour suprême a été assez claire. Elle énonce à la page 10 qu'une évaluation doit être faite de façon neutre et impartiale.

Je conviens que, en ce qui a trait aux opérations d'infiltration dans le cadre de certaines enquêtes, il devrait exister une certaine latitude de poser des actes qui seraient criminels dans une autre situation. Comment conservons-nous un contrôle des activités d'infiltration après coup? Un agent ne peut pas appeler et demander une autorisation au cours d'une opération. Ce serait ridicule, mais ce n'est pas ce que nous demandons. Qui surveille rétroactivement ces initiatives? Même si une enquête ne comporte pas d'opérations d'infiltration, où se trouve l'évaluation neutre et impartiale de l'autorisation?

Vous pouvez déléguer votre autorisation à un autre agent qui la déléguera à un autre. Ce dernier peut demander à un citoyen ordinaire de commettre l'infraction. Ce renseignement reste à l'intérieur du corps policier. Toutes les commissions, telles que Macdonald et Poitras, qui ont enquêté sur les écarts de conduite de la police ont maintenu le principe d'un contrôle civil, ce qui signifie par un organisme autre que la police.

La Cour suprême a clairement réitéré ces principes dans le jugement *Mentuk* qui a été rendu la semaine dernière.

[Français]

Je lis le passage à la page 19, de la décision de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, l'arrêt *R. c. Mentuck*:

Notre système politique et juridique est imprégné du principe fondamental selon lequel la police doit rester sous le contrôle et la surveillance des autorités civiles, [...]

[English]

That means an external element must overlook the police, especially in situations where the police have authorized actions covered by criminal or other important federal statutes. My preoccupation is not the authorization; I think you should have that authorization. I want to know how we uphold the principle of neutrality and impartiality from an external civil body.

You need to be protected so that the public can always maintain its trust in you. You are the ultimate level of security in this land, aside from the army. We must maintain trust in our system of law and order, which you represent, in such a way that the average citizen believes the police are not more criminal than the average person that they are arresting. At the same time, the police are protected from false perceptions of wrongdoings. You have said that you maintain the principle of the rule of law, but we are all human and sometimes we make bad judgments or we have bad motivations that lead to multi-year investigations that can undo the balance we strive to achieve.

I listened very carefully as you and Chief Fantino addressed this issue. However, I still question the operation of clause 25 and that clause 25 contains no formally defined code of practice or the authority to adopt a code of practice that could act as a guideline to the use of that special and exorbitant power.

Mr. Zaccardelli: You articulated some excellent points. I appreciate your comments because they contain, in part, the answers to our dilemma.

You referred to *Southam*, to *Campbell and Shirose* and to *Mentuk*. Let us take those cases to see how the system works, senator. What did we do after *Southam*? When the Supreme Court in *Southam* said that a search warrant must be authorized by an independent body, being the court, what did we do in this country? Every law enforcement agency immediately complied with that. That is what we did.

I just gave you the reference. What did we do after *Campbell and Shirose*? When the Supreme Court pronounced itself, we stopped operations. Since *Mentuk* I have issued directives to respond to that case.

That is one of the critical safety valves in our system. In our country where the rule of law is supreme all the time, law enforcement agencies take guidance from the highest court and they follow the decisions to the letter of the law, to our own detriment at times. It is difficult for us to resist undertaking those operations that we know can address ongoing criminal activity. However, we cannot undertake certain undercover operations because it is more important to respect the rule of law and the Supreme Court decisions, than to go about and catch those few criminals. We are watching them get away.

[Traduction]

Cela signifie qu'un élément externe doit superviser la police, particulièrement lorsque la police a autorisé des actes couverts par des lois criminelles ou autres lois fédérales importantes. Mon inquiétude ne porte pas sur l'autorisation; je pense que vous devriez posséder cette autorisation. Je veux savoir comment nous confirmons le principe de neutralité et d'impartialité d'un organisme civil externe.

Vous devez être protégé pour que le public puisse toujours vous garder sa confiance. Vous êtes l'ultime palier de sécurité dans ce pays, en dehors de l'armée. Nous devons conserver la confiance dans notre système d'ordre public, que vous représentez, de telle manière que le citoyen moyen croit que la police n'est pas plus criminelle que la personne moyenne qu'elle arrête. En même temps, la police est protégée des fausses perceptions de méfaits. Vous avez dit que vous défendez le principe de la primauté du droit, mais nous sommes tous humains et nous manquons parfois de jugement ou nous avons des motivations faussées qui mènent à des enquêtes s'étendant sur plusieurs années qui peuvent ruiner l'équilibre que nous nous efforçons d'atteindre.

J'ai écouté très attentivement pendant que le chef Fantino et vous traitiez de ce sujet. Je remets cependant encore en question le fonctionnement du paragraphe 25 et le fait que le paragraphe 25 ne contient aucun code de procédure d'application formellement établi ou l'autorité d'adopter un code de procédure d'application qui servirait de ligne directrice dans l'utilisation de ce pouvoir spécial et exorbitant.

M. Zaccardelli: Vous avez souligné d'excellents points. J'apprécie vos commentaires parce qu'ils contiennent en partie les réponses à notre dilemme.

Vous avez fait référence à *Southam*, à *Campbell et Shirose* et à *Mentak*. Prenons ces cas pour démontrer comment le système fonctionne, sénateur. Qu'avons-nous fait à la suite de *Southam*? Lorsque la Cour suprême a dit dans *Southam* qu'un mandat de perquisition devait être autorisé par un organisme indépendant, puisque c'était la Cour suprême, qu'avons-nous fait dans ce pays? Chaque organisme d'application de la loi s'est immédiatement conformé à cela. C'est ce que nous avons fait.

Je vous ai juste donné la référence. Qu'avons-nous fait à la suite de *Campbell et Shirose*? Lorsque la Cour suprême s'est prononcée, nous avons suspendu les opérations. J'ai donné des directives pour faire suite à l'affaire *Mentuk*.

C'est l'une des soupapes de sécurité cruciales de notre système. Dans notre pays, où la primauté du droit est suprême en tout temps, les organismes d'application de la loi prennent conseil de la plus haute cour et suivent les jugements à la lettre de la loi, à notre propre détriment parfois. Il nous est difficile de résister à entreprendre des opérations qui pourraient, nous le savons, juguler des activités criminelles en cours. Nous ne pouvons cependant pas entreprendre certaines opérations d'infiltration parce qu'il est plus important de respecter la primauté du droit et les jugements de la Cour suprême que de passer outre et d'attraper ces quelques criminels. Nous les voyons s'en tirer.

That is one of the critical balances and checks in our system. That is the greatest check of the system and the courts themselves. I am not an elected official. I answer to my minister. I am accountable at all times to him and, through him, to Parliament. We have these various review bodies that exist. I am a review body as the commissioner. I have an onerous responsibility to ensure compliance by the men and women under my command, as do the other chiefs in their commands. We do make mistakes sometimes but we are more severe on ourselves than on any other profession that I know in terms of how they regulate their members.

The minister, the elected official, under my recommendation, will make that designation. I will report. Law requires me, where any damage takes place, to notify the minister. There are checks and balances in the system.

The reality of operations is that certain key people who will do this work can be identified in advance, but it is the nature of our work that an agent or an investigator must at times act without foresight. Those actions will be judged very severely in hindsight. We try to ensure that those actions are always in conformity with the law. If they are not, there is automatic review. The media is there. The external review committees are there. The public scrutiny is there. The courts are there. Those are the checks and balances that we have in place.

You are describing a requirement of another approval level before someone can act, above the senior police officer or the person specifically designated by the Solicitor General or their counterparts in the provinces. Such a requirement would render impossible our ability to work. That is the challenge we have.

I grant that there must exist a certain amount of trust that the police will do the right thing most of the time. I wish could guarantee you that it would be 100 per cent of the time, but I know that there will be situations where we will make mistakes. Then we will come quickly under the spotlight. The various levels of the courts will come upon us and give us direction and guidance. *Southam* did not say we were wrong; it just said that, under the Charter, in our society, this must be done and we corrected our policy. *Mentuk* did that, too. That case took a strip off of us and I accept that. I did not feel good that day when the Supreme Court ruled, but I accept that 100 per cent. Now we are looking at ways to still solve very complex and difficult murder cases while still respecting the law.

There is a certain amount of trust built into the system, but that is our system.

If we were to impose another level and be required to get authority from some independent body, it would make us absolutely and totally ineffective. I share your concerns. It really bothers me that there are people out there who believe or have a perception that the police only want to disrespect or commit criminal acts. You are not saying that at all, senator, and I do not

C'est une manifestation cruciale des pouvoirs s'équilibrant entre eux dans notre système. C'est le plus grand test du système et des cours suprêmes elles-mêmes. Je ne suis pas un représentant élu. Je relève du ministre. Je lui rends compte en tout temps et, par lui, au Parlement. Nous avons ces différents organes d'examen qui ont été créés. Je suis, en qualité de commissaire, un organe d'examen. J'ai la sérieuse responsabilité de m'assurer que les femmes et les hommes placés sous ma direction respectent la loi, tout comme les autres chefs à leur poste de commandement. Nous faisons parfois des erreurs mais nous sommes plus sévères à notre endroit que toute autre profession à ma connaissance en ce qui a trait à la façon dont leurs membres sont réglementés.

Le ministre, le représentant élu, fera cette délégation sur mes conseils. Je ferai rapport. La loi exige, si quelque préjudice se produit, que j'en avise le ministre. Il y a un équilibre des pouvoirs dans le système.

La réalité des opérations est que certaines personnes clés qui feront ce travail peuvent être identifiées à l'avance, mais la nature de notre travail demande qu'un agent ou un enquêteur agisse à l'occasion sans pouvoir prévoir. Ces actes seront jugés très sévèrement a posteriori. Nous essayons de nous assurer que ces actes respectent toujours la loi. S'ils ne le font pas, un examen se fait automatiquement. Les médias sont présents. Les comités d'examen externes sont présents. L'examen du public est présent. Les cours suprêmes sont présentes. Voilà le système des pouvoirs s'équilibrant entre eux qui est en place.

Vous parlez de l'exigence d'un autre niveau d'autorisation avant que quelqu'un puisse agir, au-dessus de l'agent de police supérieur ou de la personne spécifiquement désignée par le Solliciteur général ou ses homologues des provinces. Une telle exigence rendrait notre travail impossible. C'est le défi auquel nous faisons face.

Je vous accorde qu'il faut qu'il existe un certain degré de confiance que la police posera le bon geste la plupart du temps. J'aimerais pouvoir vous garantir que ce serait cent pour cent du temps, mais je sais qu'il y aura des situations où nous ferons des erreurs. Et nous serons alors vite sous les feux des projecteurs. Les divers niveaux de cours suprêmes viendront nous donner une orientation et des conseils. Le jugement *Southam* n'a pas dit que nous étions dans l'erreur; il a seulement dit qu'en vertu de la Charte des droits, dans notre société, ceci doit être fait et nous avons modifié notre politique. Le jugement *Mentuk* a aussi fait la même chose. Cette affaire nous a enlevé du galon et je l'accepte. Je ne me suis pas senti heureux le jour où la Cour suprême a rendu son jugement, mais je l'accepte à cent pour cent. Nous envisageons maintenant des façons de résoudre des affaires de meurtre très complexes et très difficile tout en respectant la loi.

Il y a une certaine confiance qui est partie intégrante du système, mais c'est notre système.

Si nous devons imposer un autre niveau et devoir obtenir l'autorisation d'un organe externe quelconque, cela nous rendrait absolument et totalement inefficaces. Je partage vos inquiétudes. Cela m'ennuie vraiment qu'il existe des gens là dehors qui croient ou qui ont l'impression que les policiers n'en ont que pour bafouer la loi ou commettre des actes criminels. Vous ne dites pas cela du

want you to get me wrong, but I believe there is a good balance in this law. It restores equilibrium. It gives us certain tools with some very strict restrictions.

My position was why do I need to have the minister approve these? I am the commissioner. If you do not trust me, get another commissioner. That is what I actually said at the time. I think I am an honourable person, but I accept the fact that the elected official has to be involved in the process. I understand this dilemma or issue, but I also believe this law strikes that balance and comes very close. There are all kinds of review bodies and external mechanisms that will come down on us so fast it will make our heads spin. In balance, I think it is a good law.

Mr. Niebudek: In answer to Senator Joyal's concerns, I would add that we already have civilian oversight. We have civilian police services boards in this country that investigate and oversee and monitor municipal police forces. The special investigation unit does the same thing in the Province of Ontario. Perhaps Chief Fantino will talk about this. We have public complaints commissions for the RCMP, for example. The Solicitor General, who is an elected official, reviews our actions. We are open to criminal prosecutions. We are open to civil litigation as well. The Criminal Code even gives police officers the justifiable authority to use lethal force.

That is not what we are talking about here. We are talking about organized police undercover operations that have passed through many front-end checks and balances. I would suggest that perhaps the members of this committee get in touch with your police forces and go and see what those checks and balances are, because obviously some of those are extremely sensitive and we cannot discuss them here. You would be surprised at the layers of authorities and permissions that we need to conduct a small undercover operation.

I agree with you. It should be there, and it is there. Outside monitoring is extremely important in our profession, and it exists.

Mr. Westwick: To the comments of Commissioner Zaccardelli, I say, "Hear, hear." I defer to Chief Fantino.

Mr. Fantino: One other case that should not escape the attention of this honourable body is the *Feeney* case. Mr. Justice Sopinka ruled and caught us by surprise. There was no process in place to interpret his ruling and we ceased doing those types of warrants. We worked with the members of the judiciary on getting advice and interpreting that. The justice system kicked in. We sorted that out. We did not just say, "To heck with it, we are off and running anyway." We were faced with a proposition where we did not even have a way of responding to this. There were no such documents and no such provisions in law. We just stopped doing it until this issue was sorted out. That shows a tremendous amount of integrity and responsibility and due diligence that we bring to the job or the task at hand, and we do not take that lightly.

tout, sénateur, et je ne veux pas que vous me compreniez mal, mais je pense qu'il existe un bon équilibre dans cette loi. Elle restaure l'équilibre. Elle nous donne certains outils avec certaines limitations très strictes.

Ma position était: pourquoi ai-je besoin de faire autoriser ces choses par le ministre? Je suis le commissaire. Si vous n'avez pas confiance en moi, trouvez un autre commissaire. C'est ce que j'ai vraiment dit à l'époque. Je crois être quelqu'un d'honorable, mais j'accepte le fait que le représentant élu doit participer à la procédure. Je comprends ce dilemme ou ce problème, mais je pense également que cette loi atteint cet équilibre ou en est très près. Il existe toutes sortes d'organes d'examen et de mécanismes externes qui s'abattent sur nous si vite que nous en serons étourdis. Dans l'ensemble, je pense que c'est une bonne loi.

M. Niebudek: En réponse aux inquiétudes du sénateur Joyal, j'ajouterais que nous disposons déjà d'une surveillance civile. Nous avons des commissions civiles des services policiers au pays qui enquêtent sur les forces de police municipales, les supervisent et les surveillent. L'unité des enquêtes spéciales fait la même chose dans la province de l'Ontario. Peut-être le chef Fantino en parlera-t-il. Nous avons des commissions des plaintes du public, contre la GRC par exemple. Le solliciteur général, qui est un représentant élu, examine nos actions. Nous sommes vulnérables à des poursuites criminelles. Nous sommes vulnérables à des poursuites civiles aussi. Le Code criminel donne même aux agents de police l'autorisation d'user d'une force mortelle pour une raison valable.

Ce n'est pas ce dont nous parlons ici. Nous parlons d'opérations d'infiltration policière organisées qui ont survécu à plusieurs tests préalables d'équilibre des pouvoirs. Je suggérerais peut-être aux membres de ce comité de se mettre en rapport avec leurs services de police et d'aller vérifier quels sont ces équilibres des pouvoirs, parce que certains d'entre eux sont de toute évidence extrêmement confidentiels et que nous ne pouvons pas en parler ici. Vous serez surpris par le nombre de couches d'autorisations et de permissions qui sont exigées pour mener une petite opération d'infiltration.

Je suis d'accord avec cela. Cela devrait exister et cela existe. La surveillance externe est extrêmement importante dans notre profession et elle existe.

M. Westwick: Je dis: «écoutez, écoutez» les commentaires du commissaire Zaccardelli. Je laisse la parole au chef Fantino.

M. Fantino: Une autre affaire qui ne devrait pas échapper à l'attention de cette honorable assemblée est le cas *Feeney*. M. le juge Sopinka a rendu un jugement qui nous a pris par surprise. Il n'existait aucune procédure permettant d'interpréter son jugement et nous avons cessé d'émettre ce type de mandat. Nous avons collaboré avec les membres de la magistrature pour obtenir des conseils et l'interpréter. Le système juridique a donné un coup de pied dans la fourmilière. Nous avons replacé tout cela. Nous n'avons pas seulement dit: «Au diable, nous continuons quand même.» Nous faisons face à une proposition à laquelle nous n'avions aucune manière de réagir. Il n'existait pas de documents et pas de dispositions dans la loi. Nous avons simplement cessé de le faire jusqu'à ce que le problème soit résolu. Cela indique la très grande somme d'intégrité, de responsabilité et de prudence nécessaires que nous apportons au

I wanted to quickly give you an overview of where the accountability lies in my world. First and foremost, we develop very intimate internal policies followed by audits, inspections, standards and benchmarks about everything we do. All of these things are documented. There are accountability mechanisms by which we operate. There are various and many levels of supervision, up to and including in my case, the chief of police, the most vulnerable person in a police department and the most accountable person in a police department. We have my civilian body, my employer, who is the Police Services Board, made up of local political people and citizens at large from the community to whom I answer about everything that happens in the police service.

There are various entities within our provincial government. The Solicitor General governs the whole operation of policing and policy, and there are checks and balances including inquiries that can be held and investigations done with respect to alleged inappropriate conduct on the part of a police service. All of our stuff is vetted through the various prosecution entities, federal or provincial, and the various levels of our courts and the judicial system, including Crowns, judges and defence counsel. Everything we do goes under the microscope. There is no escape from accountability. We accept that. It is part of our mandate. It is part of the job. There is also the media, the public as a whole, and our political leaders and policy makers. We are accountable to you folks as well.

We should not forget about a police officer's own integrity and that for every step of the way where there is an abuse of power and authority, there are some very serious sanctions provided in the system. If you trust us to carry guns and use deadly force in the lawful execution of our duty, protecting citizens and ourselves, you have to trust us and give us this one more tool to enable our people to do their jobs in an environment where we stand half a chance of meeting the challenges we face with organized crime. We do not want to enumerate those, because I am sure you are well educated on that, but we also need to have some protection for our people, and this legislation does that.

Finally, the legislation as proposed has some very clear dimensions. The bright line is there. You will not do certain things. There is not an aura of freewheeling interpretation here. The checks and balances are there. I can tell you honestly that, in my case, I would take personal involvement in any of these authorization were they to happen in my world.

[Translation]

Mr. Prud'homme: My answer is that we are not perfect and we will never be perfect. As long as men and women are wearing the uniform, errors can happen. However, if this act is not passed

travail ou à la tâche à exécuter et nous ne prenons pas ça à la légère

Je voulais vous donner un aperçu rapide de la place qu'occupe l'obligation de rendre compte dans mon univers. Tout d'abord et surtout, nous élaborons des politiques internes très serrées qui sont suivies par des vérifications, des inspections, des normes et un étalonnage d'à peu près tout ce que nous faisons. Tout cela est documenté. Il existe des dispositifs de responsabilisation qui ordonnent notre fonctionnement. Il existe des niveaux de supervision divers et nombreux jusqu'à, et, dans mon cas, incluant le chef de police, la personne la plus vulnérable dans un service de police et la personne qui doit le plus rendre des comptes. Nous avons mon organe civil, mon employeur, qui est la commission des services policiers, formé de politiciens locaux et de citoyens de la collectivité, auxquels je réponds de tout ce qui se passe dans le service de police.

Il existe diverses entités au sein de notre gouvernement provincial. Le solliciteur général gouverne l'ensemble des opérations de la police et des politiques et il existe des pouvoirs s'équilibrant, incluant des enquêtes pouvant être instituées et des enquêtes menées relativement à des allégations de comportement inapproprié des services de police. Tout ce qui nous concerne est examiné en détail par les diverses instances de poursuite, fédérales ou provinciales, et les divers paliers de nos tribunaux et du système judiciaire, incluant la Couronne, les juges et les avocats de la défense. Tout ce que nous faisons passe sous le microscope. Il n'existe pas d'échappatoire à l'obligation de rendre compte. Nous l'acceptons. Cela fait partie de notre mandat. Cela fait partie du travail. Il y a aussi les médias, le public dans son ensemble et nos meneurs politiques et décideurs. Nous vous rendons compte à vous aussi.

Nous ne devons pas oublier l'intégrité propre de l'agent de police, ni qu'à chaque pas où il peut se produire un abus de pouvoir et d'autorité des sanctions très lourdes sont prévues par le système. Si vous avez suffisamment confiance en nous pour nous laisser porter des armes et user de force mortelle dans l'exécution légale de notre devoir, afin de protéger les citoyens et nous-mêmes, vous devez nous faire confiance et nous donner un outil de plus pour permettre à notre personnel de faire son travail dans un environnement où il aura la moitié d'une chance de faire face aux défis que pose le crime organisé. Nous ne désirons pas les énumérer car je suis sûr que vous êtes bien informés là-dessus, mais nous avons également besoin de protection pour nos gens et c'est ce que cette loi procure.

Enfin, la loi proposée possède des limites très claires. Une ligne franche existe. Vous ne ferez pas certaines choses. Il n'existe pas de halo pour une interprétation en roue libre ici. L'équilibre des pouvoirs est là. Je peux vous dire, honnêtement, que je m'engagerais personnellement pour chacune de ces autorisations si elles se produisaient dans mon univers.

[Français]

M. Prud'homme: Je répondrais que nous ne sommes pas parfaits et nous ne serons pas parfaits. Tant que l'uniforme sera revêtu par des hommes et des femmes, l'erreur est possible.

by Parliament, you will have ask the following question: Who will maintain these checks and balances?

These criminal gangs have no codes of ethics or professional ethics. They have no civil surveillance commissioned to manage and control them. They have no scruples. However, we do have these controls. We wear a firearm on our belt. We protect our fellow citizens. If it is so good to live in Canada, it is not by chance. As Mr. Auger said, let us look at what the United States did to regain control over these groups. I might seem like an extremist, but we thought of asking you to suspend some provisions of the famous Charter. As a society, we might even be reduced to that if we do not intervene right away.

Senator Robichaud: To follow up on what Mr. Prud'homme was saying, organized crime is a threat. We often hear about the magnitude of this threat. I do not know how we could put numbers on it, in terms of the extra work it creates for you or the costs for society in general. Then we come to Bill C-24, which you are encouraging us to pass as soon as possible.

I realize that you probably do not have any figures, but it would be good for us to obtain some at a later date, so we can use them. What impact would Bill C-24 have on this very real threat?

[English]

Mr. Fantino: Some of the information we have is captured in many studies that have been done with regard to the impact of organized crime in our society. However, much of what is done within organized crime actually filters down to the lifeline of our communities and citizens. Very often the most vulnerable people are targeted as commodities.

One need only look at drug-infested neighbourhoods and the associated crimes to realize how life is sucked out of communities. The food chain of events within these communities goes all the way to organized crime. Every piece of crack cocaine that hits our neighbourhoods and targets the most vulnerable and disenfranchised citizens in our country has that direct link. The ancillary crime we experience in our communities is driven by organized crime. I am not providing anecdotal evidence; this is a reality. We arrest drug dealers. We see the gunfights, the gunplay and the gang fights for territory at the local level. Much of that plays out in a violent way in neighbourhoods and communities.

I appreciate the opportunity to make this point. I cannot provide honourable senators with a dollar figure, but I can tell you that the lifeline of our communities and neighbourhoods, especially the vulnerable people in our neighbourhoods, is directly linked to the activities of organized crime.

Cependant, si cette loi n'est pas adoptée par le Parlement, vous devrez vous poser la question suivante: qui va maintenir cet équilibre dans la société?

Ces bandes criminalisées n'ont pas de code d'éthique ni de code de déontologie. Elles n'ont pas de commission de surveillance civile qui les gère et les contrôle. Elles n'ont aucun scrupule. Nous, nous avons ces contrôles. Nous portons une arme à notre ceinture. Nous protégeons nos concitoyens et nos concitoyennes. S'il fait si bon vivre au Canada, ce n'est pas pour rien. Comme l'a dit M. Auger, regardons ce que les États-Unis ont fait pour reprendre le contrôle de ces groupes. Je peux paraître extrémiste, mais nous avons songé à vous demander de suspendre certaines dispositions de cette fameuse Charte. On sera peut-être obligé, comme société, d'y recourir si nous n'intervenons pas immédiatement.

Le sénateur Robichaud: Pour enchaîner avec ce que M. Prud'homme disait, le crime organisé représente une menace. On parle souvent de l'ampleur de cette menace. Je ne sais pas comment on pourrait la quantifier, soit dans l'entrave à vos travaux ou par les coûts pour la société en générale. On en vient ensuite au projet de loi C-24 et que vous nous encouragez à adopter dans les plus brefs délais.

Je réalise que vous n'avez probablement pas de chiffres, mais il serait bon pour nous d'en obtenir, à une autre date, afin de pouvoir s'en servir. Quel impact le projet de loi C-24 aurait sur cette menace qui est bien réelle?

[Traduction]

M. Fantino: Certaines des données que nous avons ont été recueillies dans plusieurs études effectuées relativement aux répercussions du crime organisé sur notre société. Cependant, beaucoup de ce qui se fait au sein du crime organisé infiltre la ligne de sécurité de nos collectivités et de nos citoyens. Ce sont très souvent les personnes les plus vulnérables qui sont ciblées en tant que biens consommables.

On n'a qu'à regarder les quartiers ravagés par la drogue et les crimes qui y sont associés pour réaliser comment la vie est pompée des collectivités. Les maillons de la chaîne alimentaire au sein de ces collectivités conduisent tout droit au crime organisé. Chaque dose de crack qui arrive dans nos voisinages et cible les citoyens les plus vulnérables et désenchantés de notre pays possède ce lien direct. Le crime accessoire dont nous faisons l'expérience au sein de nos collectivités est provoqué par le crime organisé. Je ne vous fournis pas des faits anecdotiques; c'est une réalité. Nous arrêtons les vendeurs de drogue. Nous voyons les fusillades, la valse des armes et les groupes se battre pour les territoires au plan local. Beaucoup de cela se déroule de manière violente dans les voisinages et les collectivités.

J'apprécie l'occasion qui m'est donnée de souligner cela. Je ne peux pas fournir un montant en dollars aux honorables sénateurs, mais je peux vous dire que la ligne de sécurité de nos collectivités et de nos voisinages et tout particulièrement des gens vulnérables de notre voisinage est directement touchée par les activités du crime organisé.

We also know about the financial impact to our country. Organized crime hits all of our pockets. Much of the surcharge on credit cards goes to pay for goods stolen by organized gangs of shoplifters who do nothing but target retailers. We bear that cost.

We can try to talk about dollar figures, but I am more interested in putting before honourable senators the real face of organized crime. The real face of organized crime is the disenfranchising of communities and the victimizing of vulnerable people at the level of the streets in the neighbourhoods of our communities in this country.

[Translation]

Mr. Zaccardelli: I do not want to repeat what Mr. Fantino has already said, but I would just like to point out that this is an area where it is very difficult to get accurate figures. It is important to compare Canada with several other countries in the world. This comparison gives us an indication of the impact of organized crime. For example, after the wall came down in Eastern Europe, which organizations were the first to move in and take control? Well, it was not politicians or elected officials, but rather organized crime which took control of industry and part of their country. If you look at the world, Canada is in a genuinely privileged position, insofar as we do not have the corruption or organized crime that exists almost everywhere in the world.

Can we continue to feel as safe as we do now? Are we in a position as a country to be able to more or less guarantee a society in which organized crime is controlled? This is a challenge and one of great concern to me.

I lose a lot of sleep over this issue, because in my capacity as head of the RCMP, I am responsible for addressing organized crime. Why do we always think that we can keep organized crime out of Canada? What makes us think that while the rest of the world is corrupt and undemocratic, that we in Canada can safeguard our special situation in this world? This idea worries me. It is incredible to see the threat posed by organized crime and the way in which organized crime has taken advantage of globalization and made technology work for it.

Over my 10- or 15-year career, I have been able to see the scale of organized crime, and today I am seeing newer organizations which did not exist five years ago. These organizations originate in almost all parts of the world. Every time there is a crisis situation in one part of the world, we see one more criminal organization setting up in Canada to take advantage of our democracy and the assets that we have here. This is the real threat.

You are quite right, we do not have the figures on exactly how many organizations are operating here, but we are seeing them in the streets, not only in Toronto, but also in places like Chicoutimi and in the Far North. In the Far North, bikers have a drug distribution system which tops any other system elsewhere in the world. They can deliver 10 kilograms of cocaine a week to Iqaluit. It is incredible what they can do. They have the best distribution

Nous connaissons aussi les répercussions financières pour notre pays. Le crime organisé nous touche tous dans notre portefeuille. Une grande part de la majoration de nos cartes de crédit passe au remboursement des biens volés par des groupes organisés de voleurs à l'étalage qui ciblent les détaillants. Nous assumons ce coût.

Nous pouvons parler de montants d'argent, mais je suis plus intéressé à montrer aux honorables sénateurs le vrai visage du crime organisé. Le vrai visage du crime organisé est le désenchantement des collectivités et la victimisation des personnes vulnérables dans les rues des voisinages de nos collectivités dans ce pays.

[Français]

M. Zaccardelli: Je ne vais pas répéter ce que M. Fantino a dit, mais j'aimerais dire que c'est un domaine où il est très difficile d'obtenir des chiffres exacts. L'important est de comparer le Canada avec plusieurs pays dans le monde. En faisant cela, on peut voir l'impact du crime organisé. Par exemple, en Europe de l'Est après que le mur soit tombé, quelles étaient les premières organisations qui se sont installées pour prendre contrôle? Ce n'était pas les politiciens ni les élus, mais plutôt le crime organisé qui a pris le contrôle de l'industrie et d'une partie de leur pays. Lorsqu'on regarde le monde, le Canada est vraiment privilégié, dans le sens que nous n'avons pas eu la corruption ou le crime organisé qui existe un peu partout dans le monde.

Pouvons-nous continuer à se donner le sentiment de sécurité que nous avons? Sommes-nous en mesure d'avoir une société capable de garantir plus ou moins une société où le crime organisé est contrôlé? C'est cela qui m'inquiète et qui représente un défi.

C'est pour cela que je ne dors pas le soir, parce que, comme chef de la GRC, je suis responsable de faire quelque chose contre le crime organisé. Pourquoi pense-t-on que nous serons toujours en mesure de garder le crime organisé de l'autre côté de la frontière du Canada? Pourquoi pense-t-on au Canada que le reste du monde peut être corrompu et non démocratique mais que nous, nous voulons quand même nous faire garantir une vie spéciale dans ce monde? C'est cela qui m'inquiète. C'est incroyable la menace que représente le crime organisé et la façon dont ils ont profité de la mondialisation et comment ils ont réussi à profiter de la technologie.

Depuis les 10 ou 15 dernières années de ma carrière, je remarque l'ampleur du crime organisé, et je note qu'il y a aujourd'hui des organisations qui étaient inconnues il y a cinq ans encore. Ils proviennent d'un peu partout dans le monde. Chaque fois qu'il y a une crise dans une partie du monde, on voit une autre organisation criminalisée qui vient ici et qui essaie de profiter de notre démocratie et des biens que nous possédons. C'est cela, la vraie menace.

Vous avez raison, nous n'avons pas les chiffres pour quantifier cela, mais nous le voyons dans les rues, pas seulement à Toronto, mais aussi à Chicoutimi et dans le Grand Nord. Dans le Grand Nord, les motards ont un système de distribution des stupéfiants meilleur que d'autres réseaux de distribution dans le monde. Ils sont capables de livrer 10 kilogrammes de cocaïne par semaine à Iqaluit. C'est incroyable ce qu'ils sont capables de faire. Ils ont le

network in the world. It is even better than those of private organizations. Incredible as it might seem it does exist! Can we quantify this phenomenon? Not really, but we have seen it and Canadians are experiencing it.

Mr. Niebudek: It goes without saying that it is difficult to get figures on this phenomenon. It is difficult to put an exact figure to crimes committed by organizations, targeted by this bill. Nevertheless, some figures do come to mind. For example, 150 represents the number of murders in Quebec directly linked to criminal biker gangs over the past 10 years. The figure 11 was the age of the Desroches lad when he was killed by a piece of shrapnel from an exploding car. These two figures alone are sufficient justification for the legislation demanded by the Supreme Court to eradicate this scourge.

[English]

Mr. Roy: Having been a field officer myself, working under the orders of the RCMP, I conducted a study in the Sherbrooke area, in the Eastern Townships of Quebec, concerning marijuana growers based on the activity of one hydroponics store. I added up a few numbers and was extremely conservative. This store sold hydroponics material not to everyone, only to the drug dealers. That store had numbers in the hundreds of thousands of dollars. That was one store's business and does not take into account what the marijuana would have been worth after having been grown and sold on the street. That is just one store that was under surveillance for a few months in a year.

[Translation]

As for marijuana sales, we are not talking about hundreds of thousands of dollars or even millions of dollars, but rather billions of dollars. This is a very conservative estimate and only illustrates the scale of the problem for one specific operation and region. The actual figures are through the roof. The number of zeros would take up more than one page.

Senator Robichaud: What effect will Bill C-24 have on organized crime's activities? You say we thought we were shielded against this threat, but I think people realize, in the wake of a number of events like the ones you mentioned, that organized crime is well established and well structured and poses a real threat.

Mr. Prud'homme: As soon as criminal gangs saw anti-gang legislation potentially coming, they began closing down bunkers. The difference can already be seen. Mr. Auger said so and I am telling you; these gangs are no longer conspicuous, and that in itself is a significant effect. For years, we have been asking for anti-gang legislation to enable us to deal with criminal organizations like those operating in the United States. If the bill were not passed, think what message that would send to those groups.

The public is fed up. Polls conducted by the media, among others, show that for months and months, people have been calling for anti-gang legislation to be passed without fail in order to take action against criminal organizations and the individuals

meilleur réseau de distribution au monde, même mieux que les organisations privées. C'est incroyable et cela existe! Est-ce qu'on peut quantifier tout cela? Pas exactement, mais on le voit et nos citoyens vivent avec cela.

M. Niebudek: C'est évident que les chiffres sont difficiles à obtenir. C'est difficile de quantifier les actes criminels commis par les organisations qui répondent à ce que le projet de loi vise. Toutefois, quelques chiffres me viennent à l'esprit comme celui de «150», c'est-à-dire le nombre de meurtres commis durant les dernières années au Québec et directement reliés aux groupes de motards criminalisés. Le chiffre «11» est le nombre d'années que le petit garçon Desroches a vécu avant de se faire assassiner par un morceau de métal qui provenait d'un véhicule qui a explosé. Ces deux chiffres seulement sont suffisants pour justifier un outil législatif que la Cour suprême a demandé pour enrayer ce fléau.

[Traduction]

M. Roy: Ayant été moi-même agent de terrain et ayant travaillé sous les ordres de la GRC, j'ai mené une étude dans la région de Sherbrooke, dans les Cantons de l'est du Québec, sur les producteurs de marijuana basée sur l'activité d'un magasin de matériel hydroponique. J'ai additionné quelques chiffres et j'ai été extrêmement conservateur. Ce magasin ne vendait pas du matériel hydroponique au grand public mais uniquement aux vendeurs de drogue. Ce magasin avait un chiffre d'affaires se situant dans les centaines de milliers de dollars. Ce n'était que le chiffre d'affaires d'un magasin, ne tenant pas compte de la valeur qu'aurait eue la marijuana après avoir été cultivée et vendue dans la rue. C'était seulement un magasin qui a été quelques mois sous surveillance.

[Français]

Pour ce qui est du chiffre d'affaires, pour le trafic de la marijuana, je ne parle pas de centaines de milliers de dollars ni de millions de dollars, mais de milliards. Ces données sont très conservatrices et n'illustrent qu'un problème, dans un magasin et dans une région donnée seulement. Les chiffres sont astronomiques. Une page ne suffirait pas pour inscrire le nombre de zéros.

Le sénateur Robichaud: Quel sera l'impact du projet de loi C-24 sur les activités du crime organisé? Vous dites que nous nous croyons à l'abri de cette menace, pourtant je pense que les gens réalisent, suite à plusieurs événements tels que ceux que vous avez mentionnés, que le crime organisé est bien implanté et bien structuré et qu'il représente une menace réelle.

M. Prud'homme: Dès que les bandes criminalisées ont vu l'arrivée possible d'une loi antigang, ils ont commencé à fermer des bunkers. Déjà nous voyons la différence. Monsieur Auger l'a dit, je vous le dis, ces bandes ne s'affichent plus, et cela constitue déjà un impact important. Nous demandons depuis des années une loi antigang qui nous permette de nous attaquer à des organisations criminelles comme celles qui existent aux États-Unis. Si le projet de loi n'était pas adopté, imaginez le message qu'on enverrait à ces groupes.

La population en a assez. Des sondages effectués par les médias, entre autres, démontrent que les gens demandent depuis bon nombre de mois d'adopter sans faute une loi antigang afin d'attaquer les organisations criminelles et les individus qui y

involved in them. The notorious ringleaders are disappearing into the woodwork or leaving town. The future will confirm that this tool is essential.

Senator Gill: Clearly, policing and the legislation have to be improved. While we wish to combat organized crime, it is naturally not to be found in our own backyard. These organizations attempt to infiltrate very vulnerable Indian reserves in remote areas or vulnerable groups in ghettos in the city, for example.

The unemployment rate in remote areas is very high. Band chiefs from the Saint-Maurice and North Shore regions have told me that criminal gangs have already infiltrated their territory and that they have no way of combatting them.

The chiefs explained the situation at a meeting with the Solicitor General. There is absolutely nothing they can do about the situation. When I was young, we were afraid of the RCMP; now, the reverse is true, and we are afraid of organized crime.

Mr. Prud'homme: You are right, and I am going to give you a concrete example of what I have experienced. The Sherbrooke Hells Angels based a biker in Iqaluit to sell hashish from Sherbrooke. Similar examples are to be found around the world.

A police money-laundering operation in Montreal from 1990 to 1994 revealed that the Sherbrooke Hells Angels' cocaine came through the Hells Angels international group and that the work was being done in co-operation with the Montreal mafia. The Colombians were in cahoots with the Hells Angels for the sake of exporting the cocaine. This is a problem that has to be dealt with on a worldwide basis. This is a difficult problem to deal with in the big cities; imagine what it is like for small towns in remote areas.

In greater Granby, with a population of about 60,000 people, the police are under surveillance. Files are kept on them. Officers are even visited at home. Organized crime is taking action against officers. No longer is the police officer investigating the criminal; the criminal is investigating the officer. In a municipality of 200 or 300 residents, there are surely members of organized crime.

Mr. Prud'homme: Some North Shore municipalities have recently joined the Police Federation. I am aware of the difficulties they face in performing their duties. This situation is unfamiliar to us on the municipal scene, but more and more contacts are being established. On one of my visits, my members told me that bikers and criminal gangs were very active in Fermont. However, it takes a long time to get there. We should have contacts with the band councils. I just recently met with representatives of the ministère de la Sécurité publique to discuss these problems. There are other players involved, including the band councils and the governments of Quebec and Canada.

participent. Les fameux chefs de bandes commencent à s'effacer ou à déménager. L'avenir vous le dira, cet outil est fondamental.

Le sénateur Gill: Il est clair que les services policiers et que les lois doivent être améliorés. Il est naturel également que tout en voulant lutter contre le crime organisé, on ne le voit pas dans sa cour. Ces organisations cherchent à s'infiltrer dans les régions éloignées, du côté des réserves indiennes qui sont très vulnérables, tout comme dans les villes, elles cherchent à s'infiltrer dans les populations vulnérables des ghettos, par exemple.

Le chômage est très élevé en régions éloignées. Des chefs de bandes de la région du Saint-Maurice et de la Côte-Nord m'ont dit que les bandes criminalisées avaient déjà infiltré leurs territoires et qu'ils n'avaient aucun moyen de lutter contre elles.

Les chefs ont exposé leur situation lors d'une réunion avec le solliciteur général. Ils sont complètement démunis face à cette situation. Quand j'étais jeune, nous avions peur de la GRC, maintenant, c'est le contraire, nous avons peur du crime organisé.

M. Prud'homme: Vous avez raison, et je vais vous donner un exemple concret que j'ai vécu. Un motard désigné par les Hells Angels de Sherbrooke a été basé à Iqaluit pour vendre du hashich qui provenait de Sherbrooke. Cet exemple se retrouve maintenant à la grandeur de la planète.

Une opération policière de blanchiment d'argent qui a eu lieu à Montréal, de 1990 à 1994, nous a permis de voir que la cocaïne qui servait aux Hells Angels de Sherbrooke servait au groupe des Hells Angels international et que le travail se faisait en collaboration avec la mafia montréalaise. Les Colombiens et les Hells Angels travaillaient de connivence pour l'exportation. C'est un problème qui doit être traité à l'échelle mondiale. Il est difficile à traiter dans les grandes villes, imaginez donc les petits villages éloignés.

Dans la ville de Granby et ses environs, qui compte une population d'à peu près 60 000, les policiers sont surveillés. On monte des dossiers sur eux. Ils reçoivent même des visites à domicile. Le crime organisé procède à des actions contre le policier. Ce n'est plus le policier qui enquête sur le criminel, c'est le criminel qui enquête sur le policier. Dans une municipalité de 200 ou 300 citoyens, se retrouvent sûrement des gens du crime organisé.

M. Prud'homme: Des municipalités de la Côte-Nord se sont récemment affiliées à la Fédération des policiers. Je suis au fait des difficultés qu'ils vivent dans l'exercice de leurs fonctions. C'est une réalité à laquelle nous ne sommes pas habitués au plan municipal, mais de plus en plus, des contacts se créent. Mes membres m'ont dit que les motards et les bandes criminalisées étaient très présents à Fermont, lors d'une des visites que j'y ai faites. Pourtant, s'y rendre prend beaucoup de temps. Nous devons avoir des contacts avec les conseils de bande. Tout récemment, j'ai rencontré les représentants du ministère de la Sécurité publique afin de discuter de ces problématiques. Il y a d'autres acteurs impliqués, dont les conseils de bande, les gouvernements du Québec et du Canada.

All this to say that we are aware of this. They are already members and so we are concerned about their quality of life, but we are also concerned about the tools they need in this very unique environment.

Mr. Niebudek: This is a very important matter, and in addition, it is also a question of human resources, namely, how many police officers are available to do this work properly so as to resolve the problem.

As Mr. Prud'homme said, we are obviously not trying to get criminal organizations to change locations, rather, we are trying to eliminate them and put the leaders behind bars, these leaders who are making money by selling quarter grams of cocaine or a gram of hashish in Iqaluit, for instance.

We at the Canadian Police Association, which also represents Aboriginal police officers throughout Canada, are aware of the problems that exist in certain communities, within the tribal governments themselves.

Bill C-24 will help us tremendously in our fight against organized crime. And this will be used in conjunction with other solutions, we will continue providing preventive policing and we will work with our partners at the national, international or provincial levels. We must reaffirm our relationships with regional police departments, as well as with national police forces and government agencies responsible for monitoring immigration and customs. In this manner, we will be able to extend our reach, just as organized crime has done.

Senator Gill: I am pleased that a relationship has been established and that there are certain parameters. You are no doubt aware of the fact that Aboriginal communities are trying to take charge of themselves. This factor must be borne in mind. Just because we have a problem somewhere does not mean that we should withdraw the local police forces and send in the Sûreté du Québec. This is a very important aspect.

[English]

Senator Cools: Someone has taken a lot of time to draft these provisions to be able to deliver what they are trying to deliver without sounding as though somehow the police officers are beyond the law. I am sure you all know I had objected to what the courts did in *R v. Feeney*, but that is another story.

My concern is that this bill does for the police what you want it to do and that it does actually provide the protections that you are seeking without creating another host of problems for another court judgment to strike down something else and you are no further ahead.

I have been examining the clauses. I notice that clause 2 of the bill as it stands, on page 4, to amend section 25 of the act, says:

It is in the public interest to ensure that public officers may effectively carry out their law enforcement duties in accordance with the rule of law and, to that end, to expressly

Tout cela pour vous dire que nous y sommes sensibilisés. Ils sont déjà membres, alors on se préoccupe de leur qualité de vie, mais aussi des outils qu'ils doivent avoir à leur disposition, et ce dans un milieu très particulier.

M. Niebudek: C'est une question très importante et c'est lié aussi aux ressources humaines, à savoir combien de policiers et de policières sont disponibles pour mener à bien le travail qu'on doit faire afin de régler ce problème.

Comme M. Prud'homme l'a dit, il est certain que nous ne cherchons pas à déplacer les organisations criminelles, mais plutôt à les enrayer et à mettre derrière les barreaux les têtes dirigeantes qui, elles, collectent le fruit du quart de gramme de cocaïne ou du gramme de haschich qui est vendu à Iqaluit, par exemple.

À l'Association canadienne des policiers et des policières, au sein de laquelle nous représentons également des policiers autochtones d'un peu partout au Canada, nous sommes conscients des problèmes présents dans certaines communautés, à l'intérieur même des gouvernements tribaux.

Le projet de loi C-24 nous aidera énormément dans notre travail contre la criminalité organisée. Et ceci en mariant d'autres solutions, en continuant d'avoir une police communautaire préventive, en continuant d'approcher nos partenaires, que ce soit au niveau national et international ou provincial. Nous devons réaffirmer nos liens avec les services de polices des régions, ainsi que les services de polices nationaux et les agences gouvernementales qui ont la responsabilité de contrôler l'immigration et les douanes. C'est de cette façon que nous pourrions nous aussi allonger nos tentacules, tout comme le milieu du crime organisé l'a fait.

Le sénateur Gill: Je suis content qu'il y ait des relations et un certain encadrement. Vous êtes au courant sans doute du fait que les communautés autochtones essaient de se prendre en main. Il faut tenir compte de cela. Ce n'est pas parce qu'il y a un problème quelque part que nous devons en retirer les forces policières locales pour les remplacer par la Sûreté du Québec. Cet élément est très important.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Quelqu'un a mis beaucoup de temps à la rédaction préliminaire de ces dispositions pour être capable d'y mettre ce qui s'y trouve sans donner l'impression que les agents de police sont en quelque sorte au-dessus de la loi. Je suis certaine que vous savez tous que je me suis objectée à ce que les cours ont fait avec *Feeney*, mais c'est une autre histoire.

Ma préoccupation est que ce projet de loi vous donne ce que vous voulez et qu'il vous procure réellement la protection que vous recherchez sans créer une nouvelle foule de problèmes qui amènerait un nouveau jugement à frapper autre chose en vous ramenant au même point.

J'ai examiné les paragraphes. Je constate que le paragraphe (2) du projet de loi tel que rédigé, dit à la page 4 pour amender l'article 25 de la loi:

Il est d'intérêt public de veiller à ce que les fonctionnaires publics puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions de contrôle d'application des lois conformément au principe

recognize in law a justification for public officers and other persons acting at their direction to commit acts or omissions that would otherwise constitute offences.

The words “justification” and “justify” seem to be recurring if you go forward and read the following sections.

Someone is trying to balance the phenomenon of authorizing the power to commit crime and to grant an immunity from liability or prosecution of policemen performing services to the community. It is drafted in a rather interesting way, but someone obviously was trying to give these questions some consideration. It is immunity. You are not being given a power to be vagabonds. You are not being given an authority to be criminals. It is a type of Crown immunity. Sometimes it is better for the law to have stayed as it was, and to develop Crown immunity rather than to have gone this way, because to put these concepts into statute is not a simple matter.

Chief Fantino, you said that in terms of granting authorities, you would make sure that you were personally involved in granting and signing those authorizations. Some of you are very senior policemen. We have the RCMP here, very senior. As the bill would be passed and would go into the general framework of the administration of justice, how would that authority be granted? For example, for the RCMP chief, would he personally ensure he was personally involved in that authority? I am asking you to speculate or guess for other people who are not here, but based on your knowledge of police departments and forces across the nation, and you have substantial knowledge, how do you think that would operate?

Mr. Fantino: In investigations of this nature, where this type of issue is or would be in play, I certainly would be the final signing authority and therefore would be accountable. The reason for that is very simple. It is just like going into a hardware store and behind the glass under lock there are certain very expensive tools, but nonetheless those tools are necessary to do a certain job. Normally, a customer coming into that store could not access those tools. They have to go to someone in authority who will then open up the case and allow access to those tools. Forgive me for being simplistic, but I see that as a very similar onerous responsibility that I would have.

I am totally and absolutely accountable for the actions of all my people. If we are going to be involved in these kinds of investigations at this very high level, with all of these potential pitfalls, then I feel that I have a duty to self-preserve and be absolutely accountable to the public. If we lose the public trust, then everything is lost anyway.

Senator Cools: You are saying that you would keep a very close eye and hand on that; is that correct?

de la primauté du droit et, à cette fin, de prévoir expressément dans la loi une justification pour la commission par ces fonctionnaires et par les personnes qui agissent sous leur direction d'actes ou d'omissions qui constituent par ailleurs des infractions.

Les mots «justification» et «justifier» semblent récurrents si vous poursuivez et lisez les sections suivantes.

Quelqu'un essaie d'équilibrer l'ensemble du phénomène de l'autorisation à commettre un crime et de l'octroi d'une immunité contre les poursuites pour les policiers dans l'exercice de leurs services à la collectivité. C'est rédigé de façon plutôt intéressante, mais quelqu'un a de toute évidence essayé de réfléchir à ces questions. C'est l'immunité. On ne vous accorde pas un pouvoir pour que vous deveniez vagabond. On ne vous accorde pas une autorisation pour devenir criminel. C'est un genre d'immunité de la Couronne. Il aurait parfois été préférable que la loi reste telle qu'elle était et d'élargir l'immunité de la Couronne plutôt que d'être allé dans cette direction, parce qu'incorporer ces notions à une loi n'est pas une affaire simple.

Monsieur Fantino, vous avez dit qu'en ce qui a trait à l'octroi d'autorisations, vous vous assureriez d'être personnellement engagé dans l'octroi et dans la signature de ces autorisations. Certains d'entre vous sont des messieurs très haut placés. Nous avons la GRC ici, très haut placé. Si le projet de loi est adopté et s'intègre au cadre général de l'administration de la justice, de quelle manière ces autorisations seraient-elles accordées? Par exemple, en ce qui concerne le chef de la GRC, s'assurerait-il de participer personnellement à ces autorisations? Je vous le demande pour spéculer ou deviner pour les autres personnes qui ne sont pas ici mais selon votre connaissance des forces et services de police à travers la nation, et vous en avez une connaissance substantielle, comment pensez-vous qu'ils opéreraient?

M. Fantino: Pour des enquêtes de cette nature, où ce genre de question entre ou entrerait en jeu, je serais certainement l'autorité ultime pour ce qui est de signer et je serais par conséquent responsable. La raison en est très simple. C'est comme se rendre dans une quincaillerie et là, dans une vitrine munie d'une serrure se trouvent certains outils très chers, mais néanmoins des outils qui sont nécessaires pour exécuter un certain travail. Normalement, un client venant dans ce magasin n'aurait pas accès à ces outils. Il doit aller voir un responsable qui ouvrira la vitrine et permettra l'accès à ces outils. Excusez-moi d'être simpliste, mais je vois cela comme une responsabilité très onéreuse qui me serait échue.

J'ai l'obligation totale et absolue de rendre compte des actes de tous mes gens. Si nous devons nous engager dans ce type d'enquêtes de très haut niveau, avec toutes les embûches potentielles, alors j'ai le sentiment que j'ai un devoir de conservation de moi-même et d'obligation absolue de rendre compte au public. Si nous perdons la confiance du public, alors tout est perdu de toute façon.

Le sénateur Cools: Vous dites que vous surveilleriez de très près et que vous conserveriez la haute main là-dessus; est-ce exact?

Mr. Fantino: I would be the authority to give the beginning and monitor this particular investigation, were it to involve these kinds of issues.

Mr. Zaccardelli: The law will require me as the commissioner to identify and recommend to Mr. MacAulay, the Solicitor General, as the competent authority, the people whom he will designate. Those people will then be designated. The minister has the final say. In practical terms, I will assign senior officers in the various regions to review the members who are designated. When those members are to be engaged in any particular investigation, they will be authorized by and will report to a senior officer in their region. The reports will come back through me to the minister.

Mr. Westwick: Dealing with the authorization, I checked with my own chief earlier, Chief Bevan of Ottawa, and he said exactly the same thing as Chief Fantino. More importantly, the Association of Chiefs of Police would welcome the opportunity, in conjunction with the RCMP, the CPA and the Department of Justice, to work toward establishing a protocol and training standards across the country. All the police chiefs could then exercise this kind of power based on the same principles. Departments that do not have the same resources as Toronto and the RCMP could benefit from those perspectives.

You talked about immunity for the commission of crimes. Under Bill C-24, police officers do not want to think they are committing crimes. They do not want to think they are getting some kind of immunity. As the chief and the commissioner have outlined in detail, there are accountability provisions set out here.

The general principles in clause 2 and later in clause 89, both of which you quoted, characterize these actions as being justified as part of an officer's duties. This is not merely wording. It is a significant difference in notion in which we strongly believe. We also believe that our colleagues at the Department of Justice heard us on that point in the consultations. We made the point with great passion because of its critical importance to the whole notion and underpinning of this law.

Senator Cools: Someone has paid a lot of attention, in the scripting and drafting of these sections, to canvass those three points that I made so that it does not read as though policemen are exempt from the law nor above the law somehow.

I understand that. However, the whole intention is an exemption that is supposed to protect you so that you can do the work that you must do. That is just the nature of the universe.

The previous witness, Mr. Nicaso, said that we cannot win against organized crime. If we believed that, we should all go home. We may need to do a lot of retooling, particularly in how we see the fighting of crime. We must put our best efforts forward. The intention here is to protect the police without in any way removing any protection from a citizen. There must be a way to balance these interests.

M. Fantino: Je serais l'autorité donnant le signal de départ et supervisant cette enquête particulière, si elle engageait ce type de questions.

M. Zaccardelli: La loi exigera qu'en qualité de commissaire j'identifie et je recommande à M. MacAulay, le solliciteur général, en qualité d'autorité compétente, les personnes qu'il désignera. Ces personnes seront ensuite désignées. Le ministre a le dernier mot. De manière pratique, j'affecterai les agents supérieurs des différentes régions à la supervision des membres qui auront été désignés. Lorsque ces membres devront s'engager dans une enquête particulière, ils recevront l'autorisation d'un agent supérieur de leur région et lui feront rapport. Les rapports seront transmis au ministre par mon intermédiaire.

M. Westwick: Pour ce qui est de l'autorisation, j'ai vérifié avec mon propre chef plus tôt, le chef Bevan d'Ottawa, et il a dit exactement la même chose que le chef Fantino. Qui plus est, l'Association des chefs de police accueillerait favorablement l'occasion de travailler conjointement avec la GRC, l'ACP et le ministère de la Justice à établir un protocole et des normes de formation à travers le pays. Tous les chefs de police pourraient alors exercer ce type d'autorité sur la base des mêmes principes. Les services ne possédant pas les mêmes ressources que Toronto et la GRC pourraient bénéficier de ces points de vue.

Vous avez parlé d'immunité pour la perpétration de crimes. En vertu du projet de loi C-24, les agents de police ne veulent pas avoir l'impression qu'ils commettent des crimes. Ils ne veulent pas avoir l'impression qu'ils obtiennent une sorte d'immunité. Comme le chef et le commissaire l'ont précisé, des dispositions sur l'obligation de rendre compte sont établies ici.

Les principes généraux du paragraphe 2 et, plus loin, du paragraphe 89, que vous avez tous deux cités, qualifient ces actions de justifiées dans le cadre de l'exercice des fonctions d'un policier. Ce n'est pas qu'une manière de parler. Il s'agit d'une différence significative de conception à laquelle nous croyons fermement. Nous croyons aussi que nos collègues du ministère de la Justice nous ont aussi compris à ce sujet au moment des consultations. Nous avons souligné cet élément avec fougue en raison de son importance critique pour l'idée générale et l'étayage de cette loi.

Le sénateur Cools: Quelqu'un a mis beaucoup de soin dans la rédaction et le phrasé de ces articles pour tisser ensemble les trois éléments que j'ai soulignés de façon à ce qu'il ne semble pas à leur lecture que les policiers sont soustraits à la loi ni au-dessus de la loi en quelque sorte.

Je comprends cela. L'intention générale cependant est une immunité censée vous protéger pour que vous puissiez faire le travail que vous devez faire. C'est là la nature de l'univers.

Le témoin précédent, M. Nicaso, a dit que nous ne pouvions pas gagner contre le crime organisé. Si nous croyions cela, nous pourrions tous rentrer chez nous. Nous aurons peut-être à nous rééquiper largement, particulièrement dans la façon dont nous percevons le combat contre le crime. Nous devons consentir les plus grands efforts. L'intention est ici de protéger les policiers sans d'aucune façon diminuer la protection des citoyens. Il doit y avoir une façon d'équilibrer ces intérêts.

I listened to you carefully. I was able to read between the lines and to see the shoals that were being navigated. This is but one aspect of the operations and the implementation of this bill. I am not saying we should monitor it, but we should perhaps look at it again at some time to see how this so-called extraordinary power is being implemented. These activities have been going on for generations. Let us not kid ourselves. I have read many police reports, many secret reports, over the years.

This could be an interesting area of study, especially if the protocol and the set of ethical considerations are developed.

The Chairman: Senator Cools, since there will be a three-year study, we will undoubtedly have the issue before us again to see how things are actually operating.

Senator Cools: I am volunteering myself.

The Chairman: Thank you, gentlemen, for coming.

The committee adjourned.

Je vous ai écoutés attentivement. J'ai été capable de lire entre les lignes et de voir les hauts-fonds sur lesquels vous naviguiez. Cela n'est qu'un aspect des opérations et de la mise en application de ce projet de loi. Je ne dis pas que nous devrions le surveiller, mais que peut-être nous devrions l'examiner à nouveau à un certain moment pour voir de quelle façon ces soi-disant pouvoirs extraordinaires sont mis en application. Ces activités se poursuivent depuis des générations. Ne nous leurrions pas. J'ai lu beaucoup de rapports de police au cours des ans, beaucoup de rapports confidentiels.

Cela pourrait être un champ d'études intéressant particulièrement si le protocole et le cadre des réflexions éthiques sont mis au point.

La présidente: Sénateur Cools, puisque l'examen durera trois ans, nous reprendrons sans aucun doute cette question pour constater comment les choses fonctionnent réellement.

Le sénateur Cools: Je me porte volontaire.

La présidente: Merci d'être venus, messieurs.

Le comité lève la séance.

From the municipalité de Granby:

Denis Roy, Director, Sûreté municipale.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Julian Fantino, Chief, Toronto Police Service;

Vince Westwick, General Counsel.

De la unicipalité de Granby:

Denis Roy, directeur de la Sûreté municipale.

De l'Association canadienne des chefs de police:

Julian Fantino, chef, Service de la police de Toronto;

Vince Westwick, avocat général.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎSSANT

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of
Justice and Attorney General of Canada;

L'honorable Anne McLellan, c.p., ministre de la Justice et
procureure générale du Canada;

The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P., Solicitor
General of Canada.

L'honorable Lawrence MacAulay, c.p., député, solliciteur
général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Richard Mosley Assistant Deputy Minister, Criminal Law
Policy Section.

Du ministère de la Justice:

Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Division des
politiques et du droit criminel.

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

Paul Kennedy, solliciteur général adjoint principal.

As individuals:

Antonio Nicaso, Journalist and Author;

À titre personnel:

Antonio Nicaso, journaliste et auteur;

Michel Auger, Journalist, Legal and Criminal Affairs Expert
at the *Journal de Montréal*.

Michel Auger, journaliste, spécialiste des affaires judiciaires
et criminelles au *Journal de Montréal*.

From the Canadian Police Association:

Mike Niebudek, Vice-President;

De l'Association canadienne de la police:

Mike Niebudek, vice-président;

Yves Prud'homme, President, Fédération des policiers et
policières municipaux du Québec.

Yves Prud'homme, président de la Fédération des policiers et
policières municipaux du Québec.

From the Royal Canadian Mounted Police (RCMP):

Giuliano Zaccardelli, Commissioner;

De la Gendarmerie Royale du Canada:

Giuliano Zaccardelli, commissaire;

William Lenton, Assistant Commissioner, Director of Federal
Investigations.

William Lenton, commissaire adjoint, directeur des Services
fédéraux.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, November 22, 2001

Le jeudi 22 novembre 2001

Issue No. 17

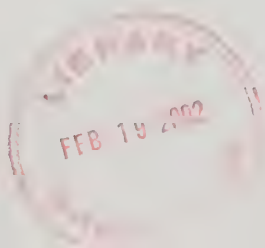
Fascicule n° 17

Second meeting on:
Bill C-24, An Act to amend the Criminal Code
(organized crime and law enforcement) and to make
consequential amendments to other Acts

Deuxième réunion concernant:
Projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel
(crime organisé et applications de la loi) et d'autres lois
en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*November 22, 2001*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Gill (*November 22, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 22 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 22 novembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday November 22, 2001
(34)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:52 a.m., this day, in room 257 East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, P.C., Milne, Moore, Pearson, and Rivest (9).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee proceeded to study Bill C-24, An Act in respect of Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 15*)

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Ms Heather Perkins-McVey, Chair, National Criminal Justice Section;

Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

From the "Barreau du Québec"

Ms Carole Brosseau, Lawyer, Research and Legislation;

Ms Anne-Marie Boisvert, Chair of the Criminal Law Committee.

From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Mr. William M. Trudell, Chair.

From the Criminal Lawyers' Association:

Mr. Michael Lomer, Counsel.

Ms Thomson made a statement. Ms Perkins-McVey made a statement. Ms Brosseau and Ms Boisvert made a statement. Mr. Trudell made a statement. Mr. Lomer made a statement. The witnesses answered questions.

At 1:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 22 novembre 2001
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 52 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable sénatrice Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cools, Fraser, Grafstein, Joyal, c.p., Milne, Moore, Pearson, et Rivest (9).

Est également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Sont aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et applications de la loi) et d'autres lois en conséquence (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 15 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Heather Perkins-McVey, présidente de la Section nationale du droit pénal;

Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

Du Barreau du Québec:

Mme Carole Brosseau, avocate, Service de recherche et législation;

Mme Anne-Marie Boisvert, présidente du Comité sur le droit criminel.

Du Conseil canadien des avocats de la défense:

M. William M. Trudell, président.

De la Criminal Lawyers' Association:

M. Michael Lomer, avocat.

Mme Thomson fait une déclaration. Mme Perkins-McVey fait une déclaration. Mme Brosseau et Mme Boisvert font une déclaration. M. Trudell fait une déclaration. M. Lomer fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

À 13 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 22, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-24, to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this meeting is now in session.

Today we continue with our consideration of Bill C-24, an act to amend the Criminal Code, organized crime and law enforcement, and to make consequential amendments to other acts. Our witnesses this morning are from the Canadian Bar Association, the Barreau du Québec, the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers and the Criminal Lawyers' Association.

Please proceed.

Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association: Heather Perkins-McVey and I are here on behalf of the National Criminal Justice Section of the Canadian Bar Association.

The Canadian Bar Association is a national association representing more than 36,000 jurists across Canada. Among our primary objectives is improvement in the law and in the administration of justice. It is under that rubric that we appear to make comments before this committee today. We have provided honourable senators with a copy of our written submission on this bill.

I will ask Ms Perkins-McVey, Chair of the CBA's National Criminal Justice Section, to address some of the substantive issues raised by the bill. Following the other opening statements, we would be pleased to answer questions.

Ms Heather Perkins-McVey, Chair, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: I will make some general remarks. We have provided a brief detailing some of our specific concerns about many of the clauses of Bill C-24. The CBA has spent a significant amount of time looking at the legislation in conjunction with both the money-laundering legislation and Bill C-36, which of course we have all been examining in some detail in the last couple of weeks.

We are aware of the demands that have been made by the public and the provinces to deal with organized crime and of the concerns raised in the wake of September 11. Therefore, we are not making our comments or criticisms in a vacuum.

It is important to remember that through Bill C-36 we are proposing to give considerable power to the police. Bills C-24 and C-36, in our view, change the face of the justice system. Canada's justice system must be based on sound principles and the rule of

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 22 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 52 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance est ouverte.

Nous allons poursuivre l'examen du projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence. Nous allons entendre ce matin des témoins qui représentent l'Association du Barreau canadien, le Barreau du Québec, le Conseil canadien des avocats de la défense et la Criminal Lawyers' Association.

Veuillez commencer.

Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien: Heather Perkins-McVey et moi représentons la Section nationale du droit pénal de l'Association du Barreau canadien.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 36 000 juristes canadiens. Nos principaux objectifs consistent à améliorer le droit et l'administration de la justice. C'est à ce sujet que nous comparaissons aujourd'hui devant votre comité pour présenter des commentaires. Nous avons remis aux honorables sénateurs une copie de notre mémoire.

Je vais demander à Mme Perkins-McVey, présidente de la Section nationale du droit pénal de l'ABC, d'aborder certaines questions de fond que soulève le projet de loi. Nous serons heureuses de répondre à vos questions après les autres déclarations liminaires.

Mme Heather Perkins-McVey, présidente, Section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien: Je vais vous présenter quelques remarques d'ordre général. Nous vous avons remis un mémoire dans lequel nous décrivons en détail les critiques que nous faisons à plusieurs dispositions du projet de loi C-24. L'ABC a consacré beaucoup de temps à l'examen de ce projet de loi, en parallèle avec à la fois la loi sur le blanchiment d'argent et avec le projet de loi C-36, dont nous avons tous fait, bien sûr, une étude détaillée depuis quelques semaines.

Nous sommes conscients du fait que la population et les provinces demandent que le gouvernement s'occupe de la lutte contre le crime organisé et qu'il prenne des mesures à la suite des événements du 11 septembre. Nos commentaires et nos critiques tiennent compte de cette situation.

Il est important de rappeler que le projet de loi C-36 va accorder des pouvoirs considérables aux services de police. D'après nous, les projets de loi C-24 et C-36 vont profondément modifier notre système judiciaire. Le système judiciaire canadien

law. We suggest that, as you listen to the submissions today, you consider Bill C-24 in light of the unprecedented powers that Bill C-36 proposes to give to police.

To couple that infusion of power for law enforcement agencies with the exemptions in the proposed section 25.1 with insufficient accountability is a genuine cause for concern. Honourable senators must not read this legislation in a vacuum. The two bills must be borne in mind when considering the powers that are proposed to be conferred.

The Canadian Bar Association is very concerned about the exemption from criminal liability. As set out in our brief, the proposed section 25.1 contains three levels of exemption. In our view, these are insufficient and vague in terms of their delineation. Of particular concern is the power granted in proposed section 25.1 (8). Let us consider this legislation using the analogy of an Oreo cookie, that being the lowest level. That level, I believe, was meant to encompass the least serious crimes. When dealing with this matter in consultations, we were always told not to worry because this is a broad and subjective type of power meant only for the least serious types of offences.

I urge honourable senators to look at how proposed section 25.1 (8) is drafted. In our view, it has been drafted in such a way that it has become the largest section of the cookie. Our Oreo cookie no longer looks like an Oreo cookie. We are giving a subjective power to a police officer without authorization from a senior officer or a judicial body. It requires only that the officer reasonably believes, given the offence being investigated, that such course is reasonable and proportional in the circumstances.

That portion of the bill causes us serious concern because it is, in our view, the broadest element and there is no attendant reporting requirement. There is no requirement for prior authorization from a senior official. The only requirement is that the officer be designated.

We have serious concerns about the lack of public accountability for police officers. While we are aware that most police officers do their jobs well, we have far too many examples in cases such as *Morin* and *Milgaard*, of inappropriate actions of police. Recently, two police officers were convicted in Saskatchewan for taking someone to the end of the road in the country and leaving him out in the cold. These actions are uppermost in the public mind. There is a concern about the need for police officers to be accountable.

We have a justice system where we purport to support law-abiding citizens. We try to promote that within our community as a laudable goal. Yet, we are giving powers to police to break the very laws we are trying to enforce. That fundamentally changes the view of law.

doit être fondé sur des principes solides et sur la légalité. Lorsque vous écouterez les témoins aujourd'hui, nous vous invitons à examiner le projet de loi C-24 à la lumière des pouvoirs sans précédent que le projet de loi C-36 accorde à la police.

Cette attribution de pouvoirs aux services de police combinée aux immunités accordées aux policiers par l'article 25.1 de façon presque incontrôlée est une grave source de préoccupations. Les honorables sénateurs ne doivent pas lire ce projet de loi sans tenir compte du contexte. Il faut prendre en considération les deux projets de loi lorsqu'on examine les pouvoirs qui seront attribués aux policiers.

L'Association du Barreau canadien s'inquiète beaucoup de l'immunité pénale accordée aux policiers. Comme nous le mentionnons dans notre mémoire, l'article 25.1 accorde trois niveaux d'immunité. Nous estimons que ces trois niveaux sont définis de façon trop vague et imprécise. C'est principalement le pouvoir accordé au paragraphe 25.1(8) qui nous inquiète. Examinons ce projet de loi en le comparant à un biscuit Oreo, où cette disposition représenterait le niveau inférieur. Ce niveau devrait, d'après moi, viser les infractions les moins graves. Lorsque nous avons abordé cette question au cours des consultations, on nous a dit de ne pas nous inquiéter parce que ce pouvoir large et subjectif vise uniquement les infractions les moins graves.

J'invite maintenant les honorables sénateurs à examiner la façon dont le paragraphe 25.1(8) est rédigé. D'après nous, il est devenu maintenant la principale partie de ce biscuit. Notre biscuit Oreo ne ressemble plus à un biscuit Oreo. Nous donnons aux policiers un pouvoir subjectif, sans qu'ils soient tenus d'obtenir l'autorisation d'une autorité compétente ou d'un organisme judiciaire. Il suffit qu'un fonctionnaire estime pour des motifs raisonnables que, compte tenu de l'infraction faisant l'objet de l'enquête, un tel comportement est raisonnable et proportionnel dans les circonstances.

Cette partie du projet de loi nous préoccupe gravement parce que c'est, d'après nous, la partie qui accorde le pouvoir le plus large et que cette attribution n'est pas assortie d'une obligation déclarative. Il n'est pas nécessaire de demander l'autorisation préalable d'une autorité compétente. La seule condition est que le fonctionnaire ait été désigné.

Les policiers ne sont pas obligés de rendre compte de leurs actes, ce qui nous inquiète beaucoup. Nous savons fort bien que la plupart des agents de police font de l'excellent travail, mais il existe également de nombreux cas, comme les affaires *Morin* et *Milgaard*, où les policiers ont agi de façon inappropriée. Tout récemment, deux policiers ont été condamnés par un tribunal de la Saskatchewan parce qu'ils avaient amené un individu sur un chemin isolé en pleine campagne et l'avaient laissé là dans le froid. Ces agissements inquiètent beaucoup la population. Il faut que les policiers soient tenus de répondre de leurs actes.

Nous avons un système judiciaire qui cherche à protéger les citoyens qui respectent les lois. Nous essayons de montrer à la population que c'est un objectif louable. Nous attribuons en même temps aux policiers le pouvoir de contrevenir aux lois qu'ils sont chargés de faire respecter. Cela modifie de fond en comble la façon dont on conçoit la loi.

We are also concerned that the rule of law is not being honoured. If you look at the case law as it pertains to entrapment — which is how the issue of this exemption of liability arose — and if you read the words of the court, they talk about the fact that it is deeply engrained in our democratic system that the ends do not always justify the means. In particular, evidence or convictions can sometimes be obtained at too high a price. That, in our view, is one of the key problems with this legislation. We appreciate that there is a need to find the balance between law enforcement and giving law enforcement officers those tools and protecting the public.

In our view, the current Criminal Code provides the tools that are needed. We do not need proposed section 423, which talks about a new section of intimidation. We have sections in the Criminal Code that protect everyone against criminal harassment, against threatening — against the very type of behaviour that is set out in clause 10 of the bill. It would always be an aggravating factor if someone in the justice system were being threatened or pursued because of that type of activity.

The other area of concern is with the definition of “organized crime” and the creation of an offence whereby persons could be convicted for being members of those members of certain groups.

The Chairman: You are speaking now about clause 27?

Ms Perkins-McVey: I am talking about the actual offence clause, which is proposed subsection 467.1.

Senator Grafstein: What page is that on?

Ms Perkins-McVey: Page 32.

The Chairman: It is easier for us to find it if you do it by clause of the bill.

Senator Beaudoin: What clause is it?

Ms Perkins-McVey: Page 32, clause 27 of the bill to amend section 467.1 of the act. Proposed section 467.11 is found on page 30 of the bill.

We are concerned that this proposed section of the bill does not provide sufficient clarity in terms of the offence, the *mens rea* and the circumstances under which persons can be convicted.

Proposed section 467.11(1) creates an indictable offence of knowingly participating or contributing to the activities of an organization for the purposes of enhancing its ability to facilitate. Remember that “facilitate” does not seem to require knowledge. In this circumstance, the prosecution need not prove that the organization actually facilitated or committed an offence, that the accused actually enhanced the ability of the organization to facilitate or commit the offence, or that the accused knew the specific nature of the offence that might be committed, or that the accused knew anyone in the organization.

We have never had offences in the Criminal Code like that. How can you know with certainty when you have been committing the offence? An offence by error and omission is not sufficient to meet constitutional standards. These offences are so

Nous estimons également que ces pouvoirs ne respectent pas le principe de légalité. La jurisprudence en matière de provocation policière, jurisprudence qui est à l'origine de l'immunité accordée aux policiers — et les décisions prononcées par les tribunaux, énoncent que notre système démocratique est fondé sur le fait que la fin ne justifie pas toujours les moyens. En particulier, il peut arriver que des condamnations soient obtenues à un prix trop élevé. C'est là, d'après nous, un des principaux problèmes que pose ce projet de loi. Nous reconnaissons qu'il faut trouver un équilibre entre l'application de la loi, entre les outils dont les policiers ont besoin pour faire leur travail et la protection des citoyens.

Nous estimons que le Code criminel actuel offre les outils nécessaires. Nous n'avons pas besoin du projet d'article 423, qui contient une nouvelle disposition sur l'intimidation. Le Code criminel contient des articles qui protègent tous les citoyens contre le harcèlement criminel, contre les menaces — contre le type de comportement qui est décrit à l'article 10 du projet de loi. Le fait de menacer ou d'agir de cette façon à l'égard d'une personne qui fait partie du système judiciaire constitue toujours une circonstance aggravante.

L'autre sujet de préoccupation est la définition de «crime organisé» et la création d'une infraction incriminant l'appartenance à certains groupes.

La présidente: Vous parlez maintenant de l'article 27?

Mme Perkins-McVey: Je parle de l'article qui crée l'infraction, l'article 467.1.

Le sénateur Grafstein: À quelle page?

Mme Perkins-McVey: Page 32.

La présidente: Il est plus facile de vous suivre si vous nous donnez le numéro de l'article du projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Quel est l'article?

Mme Perkins-McVey: Page 32, l'article 27 du projet de loi modifiant l'article 467.1 de la loi. Le projet d'article 467.11 se trouve à la page 30 du projet de loi.

Nous pensons que cet article ne précise pas suffisamment la nature de l'infraction, celle de l'élément moral exigé, ni les circonstances constitutives de l'infraction.

Le paragraphe 467.11(1) réprime à titre d'acte criminel le fait de participer sciemment à une activité d'une organisation criminelle dans le but d'accroître la capacité de cette organisation de faciliter... un acte criminel. N'oubliez pas que le verbe «faciliter» ne semble pas exiger la connaissance de certains éléments. Dans cette situation, le poursuivant n'est pas tenu de démontrer que l'organisation a effectivement facilité ou commis une infraction, que l'accusé a véritablement contribué à accroître la capacité de l'organisation de faciliter ou de commettre un acte criminel, ni que l'accusé connaissait la nature exacte de l'acte criminel susceptible d'être commis, ni que l'accusé connaissait l'identité d'un des membres de l'organisation.

Il n'y a jamais eu d'infractions de ce genre dans le Code criminel. Comment peut-on savoir avec certitude qu'on a commis cette infraction? Une infraction que l'on peut commettre par erreur ou par omission n'est pas conforme aux normes constitu-

broad in scope that groups advocating environmental activism and civil disobedience may be caught. A group of criminal lawyers representing an accused may be caught up by the proposed section as it is drafted.

We do not support consecutive sentencing as set out in the proposed section 467.14. This is a mandatory cumulative sentence, which is overbroad in definition; it casts a very broad net through loosely worded offences and makes it too easy for disproportionate sentences to be imposed. It will always be an aggravating factor. The reverse onus on the offender to show that otherwise available parole provisions would apply is especially harsh when you look at the breadth of this proposal. It is very unlikely that a court would ever agree for normal parole eligibility to apply.

We believe judges should have the discretion to impose the appropriate penalties and we give, in the Criminal Code, discretion to judges because we believe they are the appropriate persons to hear the evidence, weigh the circumstances and determine a fit and appropriate sentence. When you start dealing with mandatory minimums, you take away all of that discretion to make the punishment fit the crime.

In general, we believe that better use of current resources to enable law enforcement officers to do their jobs is perhaps the best way to beat organized crime.

One of the significant questions to think about is, will this bill solve the problem? We suggest it will not. Yesterday you heard the Minister of Justice McLellan talk about the fact that this bill is different from Bill C-36 because it is meant to deal with the profit motive. Our position is that this bill does not focus sufficiently on taking away the profit motive of crime. If we were to look at decriminalizing soft drugs and prostitution, that takes some of the profit motive away from some of these persons involved in organized criminal activities. We believe that focussing laws such as the money-laundering legislation that has already been passed, which takes away the profit motive, will have a far better effect on combating organized crime than some of these overbroad offences that are contemplated in Bill C-24.

[Translation]

Ms. Carole Brosseau, Counsel, Barreau du Québec Research and Legislation Division: Good day, I am accompanied today by Ms Anne-Marie Boisvert, an associate professor at the Université de Montréal, who is also the chair or our criminal law committee. She will make the presentation on behalf of the Barreau du Québec this morning. First of all, I wish to inform members of the committee that I will be sending you our brief on Bill C-24, as well as a short summary of our various positions, early next week.

I will now yield the floor to Ms Boisvert.

tionnelles. Ces infractions ont une portée si large que les groupes qui défendent l'environnement et qui prônent la désobéissance civile pourraient être visés par elle. Un groupe d'avocats pénalistes représentant un accusé pourrait être visé par cet article, tel que rédigé.

Nous ne sommes pas favorables aux peines consécutives, telles que décrites à l'article 467.14. Cette disposition prévoit une peine consécutive obligatoire, dont la définition est beaucoup trop large; étant donné l'imprécision de la formulation des infractions, ces dispositions sont beaucoup trop larges et risquent de déboucher sur des peines tout à fait disproportionnées. Cela constitue toujours un facteur aggravant. Le renversement du fardeau de la preuve qui oblige l'accusé à démontrer que les dispositions relatives à la libération conditionnelle s'appliquent à son endroit est particulièrement rigoureux, compte tenu de la portée de ces dispositions. Il est très peu probable qu'un tribunal déclare que les conditions normales d'attribution de la libération conditionnelle sont applicables à l'accusé.

Nous pensons que les juges devraient avoir le pouvoir d'infliger la peine qu'ils estiment appropriée et nous accordons, dans le Code criminel, ce pouvoir aux juges parce que nous pensons que c'est à eux d'examiner les éléments de preuve, d'apprécier les circonstances et de fixer la peine qui convient. Avec des peines minimales obligatoires, les juges n'ont plus le pouvoir discrétionnaire de fixer la peine qui correspond à l'infraction commise.

De façon générale, nous pensons que la meilleure façon de lutter contre le crime organisé est de demander aux policiers de mieux utiliser les ressources dont ils disposent actuellement pour faire leur travail.

Il nous paraît essentiel de se poser la question suivante: ce projet de loi va-t-il résoudre le problème? Nous pensons que non. Vous avez entendu hier la ministre de la Justice, Mme McLellan, qui vous a dit que ce projet de loi était différent du projet de loi C-36 parce qu'il s'attaquait à l'appât du gain. Notre position est que ce projet de loi ne s'attaque pas suffisamment au mobile de l'appât du gain. Si l'on essayait de dépénaliser les drogues douces et la prostitution, on s'attaquerait aux sources des profits que recherchent les personnes qui exercent des activités de crime organisé. Nous pensons que des lois comme la loi sur le blanchiment d'argent qui a déjà été adoptée, et qui visent à confisquer les profits, seraient beaucoup plus efficaces pour lutter contre le crime organisé que les infractions beaucoup trop larges qu'envisage le projet de loi C-24.

[Français]

Mme Carole Brosseau, avocate, Service de recherche et législation, Barreau du Québec: Bonjour. Je suis accompagnée aujourd'hui de M^e Anne-Marie Boisvert qui est professeure agrégée de l'Université de Montréal et également présidente de notre comité en droit criminel. Elle fera la présentation pour le Barreau du Québec ce matin. Je tiens d'abord à informer les membres du comité que je vous ferai parvenir dès le début de la semaine prochaine notre mémoire sur le projet de loi C-24 ainsi qu'un bref résumé de nos différentes positions.

Je vais céder la parole à M^e Boisvert.

[English]

The Chairman: As early as you possibly can next week.

Ms Brosseau: I think it will be on Monday morning.

[Translation]

Ms. Anne-Marie Boisvert, Chair of the Barreau du Québec Criminal Law Committee: Thank you for having us. I will be very brief because something tells me that there is likely to be some repetition in the presentations.

Nevertheless, I wish to note that I will not be acting as a defence lawyer this morning, but rather speaking for the Barreau du Québec, whose members include both defence lawyers and lawyers for the prosecution, whose mandate is to represent the interests of the public.

My comments will therefore be very general, and are similar to those you have just heard. It is important to mention the general climate in which we are speaking this morning. We need to look at Bill C-24 in light of recent events and imminent legislative amendments, particularly Bill C-36. The provisions of Bill C-24, even though they may look benign in some respects given what is coming with Bill C-36, are nevertheless significant legislative amendments that fundamentally upset several generally accepted principles in our system of law.

The bill addresses organized crime. We need to be aware of the fact that it is a catch all bill. Some specific provisions are applicable to organized crime, but some, specifically section 25 of the Criminal Code with respect to police powers, are applicable to the whole Criminal Code and to the whole system of law. They are not special provisions to combat organized crime, but rather general provisions to combat crime in general.

There are some excessive provisions. The proposed definition of organized crime is extremely broad. Three people constitute an organization. The new offences on page 30 of the bill create something that we have never had in Canada, namely an offence by association. These provisions, like Bill C-36, import new concepts into Canadian criminal law. From now on, in certain instances, the facilitation of and contribution to criminality become crimes themselves. In our view, these are concepts that go well beyond the known concepts of aiding, abetting and complicity. They completely change our view of criminality and what constitutes a crime.

On another front, several excessive provisions having to do with police powers, freezing property and electronic eavesdropping cover the special category called designated offences. There is already designated offence legislation. There was already a short list. It is important to understand that from now on, all offences in our system of law that are not excluded constitute a designated offence. Hence the concept of a designated

[Traduction]

La présidente: Le plus tôt possible la semaine prochaine.

Mme Brosseau: Je crois que ce sera lundi matin.

[Français]

Mme Anne-Marie Boisvert, présidente du Comité sur le droit criminel, Barreau du Québec: Merci de nous recevoir. Je serai très brève parce que mon petit doigt me dit qu'il risque d'y avoir de la répétition dans les présentations.

Ceci étant dit, je tiens à souligner que je ne représente pas ce matin un barreau de la défense, mais bien le Barreau du Québec qui comprend des avocats de la défense, mais aussi des avocats de la poursuite qui ont comme mandat de représenter l'intérêt du public.

Mes remarques seront donc très générales et ressembleront beaucoup à celles que vous venez d'entendre. Il est important de souligner le climat ambiant dans lequel nous nous parlons ce matin. Nous devons regarder le projet de loi C-24 à la lumière des événements récents et des modifications législatives imminentes, particulièrement le projet de loi C-36. Les dispositions prévues dans le projet de loi C-24, même si elles ont l'air bénignes à certains égards compte tenu de ce qui s'en vient avec le projet de loi C-36, sont quand même des modifications législatives importantes qui bouleversent fondamentalement plusieurs principes généraux admis dans notre droit.

Le projet de loi réfère au crime organisé. Nous devons être conscients du fait que le projet de loi est d'application générale. Il y a certaines dispositions particulières applicables au crime organisé, mais certaines dispositions, plus particulièrement l'article 25 du Code criminel en matière de pouvoir policier, sont applicables à l'ensemble du Code criminel, à l'ensemble du droit. Ce ne sont pas des dispositions spéciales pour combattre le crime organisé, mais plutôt des dispositions générales pour combattre le crime en général.

Il y a des dispositions exorbitantes. La définition d'organisation criminelle proposée est extrêmement large. Trois personnes constituent une organisation. Les nouvelles infractions, à la page 30 du projet de loi, créent quelque chose qui n'a jamais existé au Canada, c'est-à-dire un crime d'association. Ces dispositions, tout comme le projet de loi C-36, importent de nouveaux concepts en droit criminel canadien. Dorénavant, dans certains cas, la facilitation et la contribution à la criminalité deviennent des crimes. Il s'agit, à notre avis, de concepts qui dépassent largement les concepts d'aide, d'encouragement et de complicité déjà connus. Ces concepts risquent de bouleverser de façon importante notre vision de la criminalité et de ce qu'est un crime.

Par ailleurs, plusieurs dispositions exorbitantes en matière de pouvoir policier, de blocage de biens et d'écoute électronique visent la catégorie spéciale qu'on appelle les infractions désignées. On a déjà légiféré sur les infractions désignées. Il y en avait une courte liste. Il faut comprendre que dorénavant, toutes les infractions de notre droit qui ne sont pas exclues constituent une infraction désignée. Donc la notion d'infraction désignée ne veut

offence is now meaningless and is no longer anything special. What is special is that the concept of a designated offence is now excluded.

The Barreau du Québec agrees with what has just been said about the new police powers. The context surrounding the decision to adopt such measures is a bogus emergency context. I will simply mention that approximately fifty motorcycle gang members were recently arrested in Quebec without the need for the special provisions of Bill C-24. The artificial urgency maintained around a decision of the Supreme Court of Canada created a feeling of urgency that needs to be placed in perspective.

What it amounts to is saying that the police in Canada are above the law. The precautionary measures included in the bill are what they are, namely rhetorical precautionary measures. I feel that it is shocking to say that the police are justified. Beyond that, what has been presented as a means of defence is nothing other than the granting of new powers to police forces. History has taught us that once powers are given, it is extremely difficult to withdraw them or go back. They are granted once and for all. Preparations are being made to give the police new powers at a time when, independently of any matters of urgency, no evidence has been given to show that the resources the police already have are being used efficiently. A number of commissions of inquiry in Quebec have demonstrated that there was room for improvement.

The Barreau du Québec fears that powers will be abused. It also feels that mechanisms to control the powers given to the police are so minimal that they do not exist. The annual report mechanism has so many exceptions that the report would not fit into a paragraph. Nor is there any real civil control over police power. We genuinely fear that the police would operate in a vacuum, without any possibility of controlling them.

Furthermore, we have concerns about the extent of powers granted. Because of the sensitivity of public opinion, the police will not be allowed to sexually assault people. We understand why this should be the case, but there are some violent offences against the person that are not excluded. Forcible confinement for example. The mechanism for following up or sending notices to those against whom property offences have been committed is wholly inadequate. There is nothing to compensate innocent victims in the battle against crime and there is also nothing to compensate people when their physical integrity is violated. It is important to understand that some forms of assault are authorized.

I would be happy to answer your questions.

[English]

Mr. William M. Trudell, Chair, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: Honourable senators, I appreciate the opportunity to be here on behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers. I do not know what this committee has done to deserve dealing with so many important bills in the last little while.

plus rien dire et n'a plus rien de spécial. Ce qui est spécial, c'est ce qui est exclu de la notion d'infraction désignée.

Le Barreau du Québec partage ce qui vient d'être dit en ce qui concerne les nouveaux pouvoirs policiers. Le contexte entourant la décision d'adopter ce genre de mesures est un contexte d'urgence factice. Je mentionnerai simplement qu'environ une cinquantaine de motards ont été arrêtés au Québec dernièrement, sans la nécessité des dispositions particulières prévues au projet de loi C-24. L'urgence artificielle entretenue autour d'une décision de la Cour suprême du Canada a créé un sentiment d'urgence qui mérite d'être remis en perspective.

Ce que nous faisons finalement, c'est de dire que la police au Canada est au-dessus de la loi. Les précautions contenues dans le projet de loi sont ce qu'elles sont, c'est-à-dire des précautions rhétoriques. Il est choquant, à mon avis, que l'on dise que la police est justifiée. Au-delà de cela, ce qui se présente comme un moyen de défense n'est rien d'autre que des nouveaux pouvoirs accordés aux forces policières. L'histoire nous enseigne qu'une fois des pouvoirs accordés, il est extrêmement difficile de les retirer ou de revenir en arrière. Ils sont accordés une fois pour toutes. On s'apprête à accorder à la police de nouveaux pouvoirs alors que, indépendamment de toute question d'urgence, la preuve de l'utilisation efficiente des ressources dont les corps de police disposent déjà n'a pas été faite. Certaines commissions d'enquête au Québec ont montré qu'on avait encore du progrès à faire.

Le Barreau du Québec craint un abus dans l'utilisation des pouvoirs. Il est aussi d'avis que les mécanismes de contrôle des pouvoirs donnés à l'appareil policier sont tellement minimaux qu'ils n'existent pas. Le mécanisme de rapport annuel contient tellement d'exceptions que le rapport ne pourrait pas tenir dans un paragraphe. Il n'y a pas non plus de véritable contrôle civil du pouvoir policier. Nous craignons véritablement que la police fonctionne en vase clos, sans véritable possibilité de contrôler.

Finalement, nous avons des craintes quant à l'étendue des pouvoirs donnés. Pour des raisons de sensibilité de l'opinion publique, on ne permettra pas aux policiers de commettre des agressions sexuelles. On comprend pourquoi, mais il y a des infractions de violence contre la personne qui ne sont pas exclues. Je pense par exemple à la séquestration qui pourra être commise. Le mécanisme de suivi ou d'envoi d'avis à des personnes contre qui on a commis des infractions contre les biens est parfaitement insuffisant. Rien n'est prévu pour indemniser les victimes innocentes de la lutte au crime et rien n'est prévu non plus quand c'est l'intégrité physique des personnes qui en est atteinte. Il faut comprendre que certaines formes de voie de fait sont autorisées.

Il me fera plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

M. William M. Trudell, président, Conseil canadien des avocats de la défense: Honorables sénateurs, je suis heureux d'être ici pour vous parler au nom du Conseil canadien des avocats de la défense. Je ne sais pas ce qu'a fait votre comité pour se voir confier autant de projets de loi importants en si peu de temps.

At the risk of reiterating something I said on another bill, this is one of the most important pieces of criminal legislation that honourable senators will see. We really must depend on this committee to have a careful look at what the provisions of this bill are proposing, as the committee did on Bill C-36, and youth justice and perhaps others.

This is a fundamental change in the criminal law. For the first time, Parliament is seeking to criminalize behaviour that is unintentional in relation to the definition of organized crime and participation. Knowledge is taken out. If you read the clauses carefully, knowledge is removed. We are criminalizing behaviour without the *mens rea*. Second, we are excusing intentional criminal conduct by the police. These two basic tenets that run through this bill are the ones that concern the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers and my colleagues and citizens throughout this country.

I am not here to criticize the police, but this if this legislation died on the Order Paper nothing would change. This country would not fall apart because the Criminal Code has all kinds of provisions for the police to carry out their lawful duty in relation to organized crime and any other type of crime.

There is a very powerful and successful police lobby in this country that says, "Give us more powers. We will not abuse them." I urge you to be very careful in relation to examining what this bill may do. There are police officers who think they need more powers. It is our submission that they are not using the provisions that exist under the Criminal Code at this particular point in time.

From where is this movement coming? There is no question about it that, in the last while, there has been a real concern about the emergence and the spread of biker gangs. I am not suggesting that biker gangs, perhaps starting in the Province of Quebec, which seemed to be a problem, spread throughout the country. There may be some problems there but the concern is now terrorists. The bikers are moving somewhat off the front pages. I want all of us to be careful that we are not reacting to emotive events in our community and changing the criminal law fundamentally. We urge you to be careful in examining the provisions of this bill that goes a long way.

I had the honour to appear in front of the House of Commons committee on this bill. I had the honour on that day to be with a representative of the Quebec police force. They were talking about the successful prosecution of some bikers that took place over a year ago in Quebec. They said that a couple of them were acquitted because they could not prove knowledge. If we had the new bill, however, they would have been convicted. This legislation is a shortcut to the proper application of criminal justice in this country. I urge honourable senators to be careful.

Au risque de répéter ce que j'ai dit à propos d'un autre projet de loi, je dirais qu'il s'agit là d'une des grandes mesures pénales que les honorables sénateurs auront l'occasion d'étudier. Nous nous en remettons à votre comité pour qu'il examine de façon approfondie les dispositions du projet de loi, comme le comité l'a fait pour le projet de loi C-36, pour la justice pour les jeunes, et peut-être, pour d'autres lois.

Ce projet de loi aura pour effet de modifier profondément notre droit pénal. Pour la première fois, le législateur incrimine un comportement non intentionnel, avec sa définition du crime organisé et de la participation. La connaissance n'est plus exigée. Si vous lisez soigneusement ces dispositions, vous constaterez que la connaissance est supprimée. Nous sommes en train d'incriminer un comportement sans exiger d'élément moral. Deuxièmement, nous excusons un comportement criminel intentionnel de la part des policiers. Ces deux aspects fondamentaux de ce projet de loi sont ceux qui préoccupent le Conseil canadien des avocats de la défense, ainsi que mes collègues et mes concitoyens.

Je ne suis pas ici pour critiquer la police mais si ce projet de loi mourait au *Feuilleton*, rien ne changerait. Notre pays ne s'écroulerait pas parce que le Code criminel contient toutes sortes de dispositions qui permettent à la police d'exercer ses fonctions et de réprimer le crime organisé et la criminalité en général.

Il existe dans notre pays un lobby policier, qui est très puissant et très écouté, dont la devise est la suivante: «Donnez-nous davantage de pouvoirs. Nous n'en abuserons pas.» Je vous invite à être très prudents lorsque vous examinerez les effets que pourrait avoir ce projet de loi. Il y a des policiers qui pensent qu'ils ont besoin de plus de pouvoirs. Nous pensons que ces policiers n'utilisent les dispositions du Code criminel actuelles.

D'où vient ce mouvement? Il est vrai qu'on constate depuis quelque temps l'existence de gangs de motards et le développement de leurs activités. Je ne suis pas en train de dire que les gangs de motards, qui sont peut-être apparus dans la province de Québec, ce qui a causé un problème à cette province, se sont répandus dans l'ensemble du pays. Il y a peut-être certains problèmes dans cette province mais ce sont aujourd'hui les terroristes qui sont le sujet de nos préoccupations. Les motards ont délaissé les premières pages. Il faudrait, je crois, éviter de réagir de façon émotive aux événements qui sont survenus dans notre communauté et d'apporter des changements aussi fondamentaux à notre droit pénal. Nous vous invitons à examiner très soigneusement les dispositions d'un projet de loi qui va très loin.

J'ai eu l'honneur de comparaître devant un comité de la Chambre des communes au sujet de ce projet de loi. J'ai eu l'honneur de me trouver ce jour-là avec un représentant de la police du Québec. Il parlait des condamnations qu'ils avaient obtenues il y a un an au Québec contre certains motards. Ils ont dit que le tribunal avait acquitté quelques motards parce qu'ils n'avaient pas réussi à prouver la connaissance. Avec le projet de loi, ces motards auraient été, d'après eux, condamnés. Ce projet de loi permet de contourner l'application normale de la justice pénale au pays. J'invite les honorables sénateurs et sénateurs à faire preuve d'une grande prudence.

We have submitted a small brief. I recommend the submissions of the Canadian Bar Association and my colleagues to you. The Canadian Council of Criminal Defence Lawyers brief addresses a couple of issues that I commend to you when you get an opportunity to look at it.

Mr. Michael Lomer, Counsel, Criminal Lawyers' Association: Honourable senators, thank you very much for inviting a representative of our association to appear here today. The Criminal Lawyers' Association is an association in Ontario of 1,000 practising criminal defence lawyers. It is a volunteer organization, but it is not without members who have some expertise in the area. I note in passing that the genesis of part of the legislation that is under discussion today, *Campbell and Shirose*, the president and vice-president of the Criminal Lawyers' Association were the counsel on that case in the Supreme Court.

It is important to understand the history of this matter. I have been riding this particular legislation since it was a white paper in September of 2000 when it was proposed. My comments will focus primarily on proposed section 25.

The existing section 25.1, which is in the Criminal Code currently, provides for a bright line analysis of justification for acts committed by police officers if done on reasonable grounds. That is all that is really said in the Criminal Code when we are focussing on police officers potentially breaking the law.

Not surprisingly, we have seen all over the country that the reasonableness of the acts have become subject to heavy regulation. One need only think, for example, of the police chase regulations in Toronto with which I am familiar, where the police are given a set of stringent guidelines as to what is reasonable in certain circumstances when they engage in a police chase.

In Canada, we have had a history of regulating the reasonableness of police otherwise potentially criminal activity or breaking the law, for example, running a stop sign or a red light on the low end of the scale to much more serious things. *Campbell and Shirose* was a reverse sting that was subsequently legislatively fixed. We now allow — and no one questioned the appropriateness of allowing police officers to deal with contraband, whether it is drugs, counterfeit money or anything of that nature — the police to find out the makers, distributors or purveyors of those narcotic or contraband substances. That was never the problem. It was just that the activities of the police had gone past what the legislation had allowed them to do.

The system that we had prior to *Campbell and Shirose* being decided by the Supreme Court — arguably that it did nothing except state what the status quo is, namely, that no-one is above the law — was a system of legislated reasonableness. It was circumscribed by pre-authorized legislative fiats, whether by

Nous avons présenté un court mémoire. Je vous recommande de lire le mémoire de l'Association du Barreau canadien et ceux de mes collègues. Le mémoire du Conseil canadien des avocats de la défense aborde un certain nombre de questions et je vous invite à en prendre connaissance, quand vous aurez l'occasion de le faire.

M. Michael Lomer, avocat, Criminal Lawyers' Association: Honorables sénateurs, je vous remercie d'avoir invité un représentant de notre association à témoigner devant vous aujourd'hui. La Criminal Lawyers' Association est une association ontarienne qui regroupe 1 000 avocats de la défense. C'est une organisation bénévole, ce qui n'empêche que certains de ses membres sont spécialisés dans ce domaine. Je note en passant que le projet de loi dont nous parlons aujourd'hui est une réaction à l'arrêt *Campbell et Shirose*, et ce sont le président et le vice-président de la Criminal Lawyers' Association qui ont été les avocats dans cette affaire qui a été entendue par la Cour suprême.

Il est important de comprendre l'historique de la question. Je suis l'histoire de ce projet de loi depuis le livre blanc publié en septembre 2000 qui en proposait une première version. Mes commentaires vont principalement porter sur l'article 25.

L'article 25.1 actuel, qui se trouve dans le Code pénal, énonce un critère précis qui permet de justifier les actes commis par les policiers s'ils s'appuient sur des motifs raisonnables. C'est à peu près tout ce que dit le Code criminel au sujet des policiers qui commettent des actes illégaux.

Il n'est pas surprenant de constater que la notion d'acte raisonnable a été lourdement réglementée dans toutes les régions du pays. Il suffit de penser, par exemple, au règlement sur les poursuites automobiles destiné aux policiers de Toronto, que je connais bien, qui fournit aux policiers un ensemble de lignes directrices très strictes qui précisent ce qui est raisonnable dans certaines circonstances, lorsque la police décide de poursuivre un fuyard.

Au Canada, nous avons souvent adopté des règlements pour déterminer le caractère raisonnable des gestes posés par la police qui pourraient autrement constituer une activité criminelle ou une infraction, comme, par exemple, le fait de ne pas respecter un signal d'arrêt ou un feu rouge, pour les actes les moins graves, jusqu'à des choses beaucoup plus sérieuses. L'arrêt *Campbell et Shirose* concernait une vente surveillée et il a entraîné après coup l'adoption d'une mesure législative. Nous autorisons déjà — et personne n'a jugé nécessaire de mettre en doute le pouvoir des policiers de faire des transactions sur des biens de contrebande, qu'il s'agisse de stupéfiants, de fausse monnaie ou de choses du genre — les policiers à poursuivre les fabricants, les distributeurs et les fournisseurs de stupéfiants ou de biens de contrebande. Cela n'a jamais posé de problème. La difficulté vient du fait que les policiers vont au-delà de ce que la loi les autorise à faire.

Le système antérieur à l'arrêt *Campbell et Shirose* prononcé par la Cour suprême — système qui consistait à dire tout simplement que personne n'est au-dessus de la loi — était un système fondé sur la raison telle que définie par la loi. Il reflétait des décisions législatives préalables, prises en vertu d'un règlement ou d'une

regulation or by law. That pre-authorization regulated police behaviour.

This proposed legislation will authorize, once and for all, delegation to the executive in the accountability sense — and that is in that delegation clause — and to the police in a practical sense, the decision-making on the issue of the reasonableness of police activity.

Understand that what has happened is that instead authorizing police potential criminality on a case-by-case incremental way — allowing it by regulation — we are now, once and for all, saying, “You can do any criminal activity; we have given you some controls but the criminal activity is now in your ballpark. You get to decide with a few exceptions.” I will come to those exceptions in a moment.

The exceptions are found in proposed section 25.1(11)(a) states: “the intention or criminally negligent causing of death or bodily harm to another person.” It is the wording “intentional causing of bodily harm” that this committee should be aware of.

The general criminal law in cases such as *Creighton* say that the intent necessary is the intent to commit an assault. What it becomes, is dependent upon the consequences of that assault, not on the intention of the assaulter. For example, if I were to hit someone, and it caused a red mark, that is common assault. If that person fell backwards, hit their head on a curbstone and died as a result, that is manslaughter. The intent is exactly the same.

In this bill, they are creating a new intention. An intention to cause bodily harm is the threshold. As long as the undercover police officer or agent says, “I did not mean to do anything more than just assault him,” you could have serious physical harm being done to potentially innocent people that your bill, as it stands now, will justify.

The limitation is potentially open for that type of assaultive behaviour to be done. You must also realize — we saw this in the White Paper — that we have virtue testing. These criminal organizations will virtue test our undercover operatives. They will all say, “Well, commit a criminal activity and then we will know whether you are a police officer or not.”

In the previous law, there were no explicit things that police officers could not do. Now you have told you what they virtue test on. You have written it right out, there it is: “Nothing in this section justifies conduct that would violate the sexual integrity of an individual.” That could be quite minor, relatively speaking, and yet that is your virtue test. Thus, these organizations could, by virtue of the law, now know what it is that they can do to ferret out the undercover officer. Whereas before we did not say anything about it and if we did not say anything about it in the law, they would not know.

loi. Cette autorisation préalable réglementait le comportement des policiers.

Ce projet de loi va autoriser, une fois pour toutes, que soit délégué l'exécutif sur le plan de la responsabilité — et cela se trouve dans cette clause de délégation — et à la police, sur le plan pratique, le pouvoir de décider ce qui constitue une activité policière raisonnable.

La conséquence de ce changement est qu'au lieu d'autoriser les policiers à poser des actes illégaux dans certaines situations — en les y autorisant par règlement — nous déclarons, une fois pour toutes, que les policiers peuvent poser n'importe quel acte criminel, que ce sont à eux d'exercer certains contrôles et de décider quelles sont les activités criminelles qu'ils souhaitent exercer. Ils peuvent en décider à quelques exceptions près. J'examinerai ces exceptions dans un instant.

Les exceptions se trouvent à l'alinéa 25.1(11)a) du projet de loi qui énonce: «de causer, volontairement ou par négligence criminelle, des lésions corporelles à une autre personne ou la mort de celle-ci.» C'est l'expression «causer volontairement des lésions corporelles» que le comité devrait examiner particulièrement.

Selon le droit pénal général, tel qu'exposé dans des arrêts comme *Creighton*, l'intention exigée est l'intention de commettre des voies de fait. La qualification de l'acte posé dépend des conséquences découlant des voies de fait et non de l'intention de leur auteur. Par exemple, si je frappe quelqu'un et que ça lui fait un bleu, cela constitue une voie de fait. Si cette personne tombe à la renverse, que sa tête heurte le trottoir et qu'elle décède, c'est un homicide involontaire coupable. L'intention est pourtant exactement la même.

Avec ce projet de loi, le législateur crée une nouvelle intention. Le critère énoncé est l'intention de causer des lésions corporelles. Pourvu que l'agent de police en civil ou en uniforme puisse dire: «Je voulais simplement le frapper», il pourrait causer des lésions corporelles graves à des innocents, et le projet de loi, tel qu'il est rédigé actuellement, justifierait ses actes.

Le projet de loi risque d'autoriser ce genre de comportement agressif. Il faut également savoir — et nous l'avons vu dans le Livre blanc — que les organisations criminelles mettent à l'épreuve les agents d'infiltration. Elles leur disent: «Eh bien, commettez un acte criminel et nous verrons ensuite si vous êtes policier ou non.»

Avec les règles antérieures, aucun acte particulier n'était interdit expressément aux policiers. Le domaine dans lequel il convient de mettre à l'épreuve les agents d'infiltration est maintenant précisé. Cela est écrit noir sur blanc: «Le présent article n'a pas pour effet de justifier une personne de commettre un acte qui porte atteinte à l'intégrité sexuelle d'une personne.» Cela pourrait être tout à fait mineur, dans un certain sens, mais c'est là-dessus que seront mis à l'épreuve ces agents. Maintenant, grâce à cette loi, ces organisations vont être en mesure de savoir ce qu'il faut faire pour découvrir si un de leurs membres est un agent d'infiltration. Auparavant, le droit pénal ne précisait aucunement les actes non protégés, et les organisations criminelles ne les connaissaient pas.

In my submission, generally it is wrong-headed for us to delegate completely to the executive and to the police the power to decide what criminal behaviour they will commit. However, it looks like, unless this legislation is radically changed, that will happen. Having the limitations in there will not assist. It will not do us any good or do the police any good because it will still expose them potentially to this virtue testing that they were so worried about when we had the White Paper and the round table discussion.

At that round table discussion, there were members of various policing communities and Attorneys General across Canada. The sense I had was that the representative Attorneys General did not like the idea that we would be authorizing assaultive behaviour on the part of our police undercover. I use undercover because those were primarily the examples given. They did not like that and it caused some concern.

I asked them directly, "Why do you not make a list of all the pieces of legislation that interfere or hinder you in the doing of your job? Tell me what it is and we will see if there are things that are non-negotiable." They came up with things like the Innkeepers Act. They cannot register under a false name. We can amend the Innkeepers Act. That does not make any sense. They came up with the counterfeiting example that I used before. I said that no one seriously says that you should not be able to operate undercover dealing with contraband in order to catch the makers or the distributors of the contraband.

They talked about the Highway Traffic Act. *Campbell and Shirose*, whatever it does say, certainly does not have any suggestion that the courts will throw out trafficking and serious criminality because someone blew a stop sign. That is not what this is all about.

When it really came down to the point of asking the law enforcement people to give us concrete examples of what they wanted, there was just silence ultimately. We could give them everything that they imagine. Why is it they want this power? I leave that to the committee. I do not know why that is, except that is another power that they will have.

The Criminal Lawyers' Association's position is that in a free and democratic society the only approach that can be justified with respect to making otherwise criminal behaviour non-criminal by our police enforcement agencies is the present approach. This is an incremental case-by-case approach — "you show us what you need and why and we will decide whether to give it to you or not." Any encroachment to that is an encroachment to the rule of law, and must be examined and justified before it is enacted.

I will paraphrase Justice Binnie in *Campbell and Shirose*. He said, that Parliament has put the police above the law is very serious with constitutional ramifications beyond the boundaries of the criminal law. Justice Binnie also noted that a general law enforcement justification would run counter to the fundamental constitutional principles outlined earlier in the judgment.

Je suis d'avis que, d'une façon générale, il n'est pas souhaitable de déléguer intégralement à l'exécutif et aux policiers le pouvoir de décider quels sont les actes criminels qu'ils peuvent commettre. C'est pourtant ce qui va se passer, si ce projet de loi n'est pas profondément modifié. Les limites qui viennent circonscrire les pouvoirs des policiers ne seront d'aucune utilité. Ces restrictions ne sont pas utiles pour nous, ni pour la police parce que les policiers risquent toujours d'être mis à l'épreuve, un procédé qui les inquiétait beaucoup lorsque nous avons eu le livre blanc et organisé un groupe de discussion à ce sujet.

Des membres de divers services policiers et des procureurs généraux ont assisté à cette table ronde. J'ai eu le sentiment que les procureurs généraux présents n'aimaient pas l'idée d'autoriser des agents d'infiltration à adopter un comportement agressif. Je parle d'agents d'infiltration parce que c'était l'exemple qui était donné le plus souvent. Les procureurs n'aimaient pas ça et cela les inquiétait.

Je leur ai posé directement la question «Pourquoi ne pas faire une liste de toutes les lois qui vous empêchent de faire votre travail? Dites-moi quelles sont-elles et nous allons voir s'il ne serait pas possible de négocier certaines choses.» Les policiers ont mentionné des choses comme la Loi sur les aubergistes. Les policiers ne peuvent pas s'inscrire sous un faux nom. Nous pouvons modifier la Loi sur les aubergistes. Cela ne tient pas debout. Ils m'ont donné l'exemple de la fausse monnaie que je vous ai mentionné. J'ai dit que personne n'interdisait aux policiers d'agir de façon clandestine pour arrêter les fabricants ou les distributeurs de biens de contrebande.

Ils ont parlé du Code de la route. L'arrêt *Campbell et Shirose*, quelle qu'en puisse être la portée exacte, ne veut certainement pas dire que les tribunaux vont acquitter les trafiquants et les criminels parce qu'un policier n'a pas fait un arrêt. Ce n'est pas du tout ce que dit cette décision.

Lorsque nous avons demandé aux policiers de nous donner des exemples concrets de ce qu'ils souhaitaient, il y a eu en fin de compte le silence. Nous leur avons montré que nous pouvions leur donner tout ce qu'ils souhaitaient. Pourquoi veulent-ils alors ce pouvoir? Je laisse cette question au comité. Je ne sais pas pourquoi, si ce n'est qu'ils auront ainsi d'autres pouvoirs.

La position de la Criminal Lawyers' Association est que, dans une société libre et démocratique, la seule approche acceptable pour justifier les actes illégaux commis par les policiers est l'approche actuelle. C'est une approche ponctuelle et progressive: Dites-nous ce dont vous avez besoin et pourquoi et nous déciderons ensuite de vous l'accorder ou non, selon le cas. Toute atteinte à cette méthode est une atteinte aux principes de légalité, qui doit être examinée et justifiée avant d'être commise.

Je vais paraphraser le juge Binnie dans *Campbell et Shirose*. Il a déclaré qu'il est très grave que le législateur place les policiers au-dessus des lois et que cela a des répercussions constitutionnelles qui vont au-delà du domaine du droit pénal. Le juge Binnie a également fait remarquer qu'une justification générale accordée aux policiers irait à l'encontre des principes constitutionnels fondamentaux décrits plus haut dans le jugement.

It is already forewarned that the constitutionality of certainly clause 25.1 will have a rocky road, but it is not necessary to do what you need to do.

I would like to bring one other thing to your attention. It is the definition of criminal organization offence. It is clause 1(4)(a), "an offence under section 467.11, 467.12 and 467.13, or a serious offence..." Keep in mind that a serious offence is any offence that is indictable with five years or more. That would include common assault if you go by indictment. Any "serious offence committed for the benefit of," and I emphasize those words because those words do not require any knowledge component that you know that the organization is a criminal organization before the person incurs a benefit.

Let me give you an example: You have a person who deals in stolen property, a "fence." It is clearly a serious offence because it is a 10-year indictable offence. He deals with a person who sells him a stolen car that he knows is a stolen car. He then sells it, gives the money back to the person who sold it to him. Unbeknownst to that person, the fence, the other person is an organized crime member. Now, not only is he guilty of the offence that he is guilty of, which is dealing in stolen property, but he has now committed a criminal organization offence for which he gets a second consecutive sentence and his parole eligibility is doubled to have parole. He has done nothing different from before, so the question you must ask yourself is, first, does that pass constitutional muster? Your researchers may want to take a look at the motor vehicle reference and the cases that have followed that to determine whether in fact that does. In any event, you have now super-criminalized what is ordinary criminal behaviour.

On that point, I am prepared to answer questions.

Senator Beaudoin: I have two questions. The first relates to the *Campbell* case, to which some of you referred. The second is with respect to clause 11 on page 18, where it is stated that we create a new offence. There is a phrase "without lawful authority" is strange to me. What does that mean?

First, in regard to the *Campbell* case, the police were with us yesterday for two or three hours. They referred often to that case, saying that that case suggested that we need legislation to empower the police to do their job. They consider that this bill is the right answer. I would like to know your reaction.

[Translation]

The Barreau du Québec said this morning that there was no need to create a new offence because the Criminal Code already has such provisions. I would like to hear your reaction to this.

Ms. Boisvert: There has been a great deal of discussion of the *Campbell* and *Shirose* Supreme Court judgment. I would like to place it in perspective. *Campbell* and *Shirose* were charged with

Il a déjà été dit que la constitutionnalité de l'article 25.1 était incertaine mais il y a également le fait que les policiers n'ont pas besoin de cet article pour faire leur travail.

J'aimerais attirer votre attention sur un autre aspect. Il s'agit de la définition de l'infraction de criminalité organisée. Constitue une infraction d'organisation criminelle, selon l'alinéa 1(6)a), soit une infraction prévue aux articles 467.11, 467.12 ou 467.13 ou une infraction grave. Je rappelle qu'une infraction grave est un acte criminel punissable par au moins cinq ans d'emprisonnement. Cela comprend les voies de fait simples, si l'on procède par voie de mise en accusation. Une «infraction grave commise au profit de» et je souligne ces mots parce que cette disposition n'exige pas que la personne visée ait connaissance du fait qu'il s'agit d'une organisation criminelle pour que celle-ci puisse profiter de ces infractions.

Je vais vous donner un exemple: Prenons le cas d'une personne qui achète des biens volés, un receleur. C'est manifestement une infraction grave parce c'est un acte criminel punissable par 10 ans d'emprisonnement. Le receleur fait une transaction avec quelqu'un qui lui vend une voiture volée, sachant que c'est une voiture volée. Il vend cette voiture, et verse cet argent à la personne qui la lui a vendue. À l'insu du receleur, cette personne est un membre du crime organisé. Le receleur est alors non seulement coupable de l'infraction qu'il a commise, à savoir la vente d'un bien volé, mais il a également commis une infraction d'organisation criminelle pour laquelle il va recevoir une deuxième peine consécutive et la durée de la partie incompressible de sa peine sera doublée. Il a pourtant agit comme il le faisait avant; il faut donc se demander, premièrement, est-ce que cela est constitutionnel? Vos attachés de recherche pourraient retrouver la référence à cet arrêt ainsi que la jurisprudence qui a suivi, pour savoir si c'est bien le cas. Quoi qu'il en soit, cela revient à incriminer deux fois ce qui constitue un comportement criminel ordinaire.

Je suis prêt à répondre à vos questions sur ce point.

Le sénateur Beaudoin: J'ai deux questions. La première porte sur l'arrêt *Campbell*, auquel certains d'entre vous ont fait référence. La seconde concerne l'article 11 à la page 18, où il est énoncé que nous créons une nouvelle infraction. La présence de l'expression «sauf autorisation légitime» me paraît étrange. Quel en est le sens?

Tout d'abord, pour ce qui est de l'arrêt *Campbell*, les policiers ont témoigné ici hier pendant deux ou trois heures. Ils ont souvent mentionné cet arrêt, en disant qu'à cause de lui, il fallait adopter une loi pour permettre aux policiers de faire leur travail. Ils estiment que ce projet de loi apporte la réponse demandée. J'aimerais connaître votre réaction.

[Français]

Le Barreau du Québec a affirmé ce matin qu'on n'a pas besoin de créer une nouvelle infraction puisque le Code criminel renferme déjà des dispositions en ce sens. J'aimerais connaître votre réaction.

Mme Boisvert: On a beaucoup parlé de la décision *Campbell* et *Shirose* de la Cour suprême. J'aimerais la mettre en perspective. *Campbell* et *Shirose* sont accusés d'infractions graves en matière

serious drug offences and requested a stay of proceedings because of police wrongdoing. It was alleged that the police committed an offence by selling drugs. The Supreme Court denied the stay of proceedings and Campbell and Shirose were convicted.

However, in pronouncing judgment, the Supreme Court justice said that the police had committed unlawful acts. It is now being alleged that it will be impossible to convict anyone because unlawful acts are disallowed. I repeat, Campbell and Shirose were convicted. In response to the claim that investigations will become impossible because it would amount to leaving oneself open to legal action by attorneys because of offences committed, I would like to see a long list of police officers against whom legal action has been taken.

In Quebec, the RCMP unlawfully laundered millions of dollars through an exchange office that they had set up. To my knowledge, no legal action was taken against any of these RCMP officers. Furthermore, the major criminals who were sent to prison as a result of the operation are still there.

When it is said that in the Campbell and Shirose case, the Supreme Court decision created an emergency situation which meant that there could be no further investigation, then it is important to ask what precisely is being requested. The bill assigns the power to decide whether and under what circumstances it is reasonable to commit offences. It is clear upon reading the bill that the things reviewed by the MacDonald Commission of Inquiry in connection with the incidents that occurred in the 1970s in Quebec would not have happened. It would be considered acceptable for the RCMP to have stolen lists of members of political parties, burned barns or whatever else it may have done that gave rise to the many years of investigation by the commission of inquiry. It is important to realize this.

Senator Rivest: The Commissioner of the RCMP told us yesterday that there were 59 infiltration operations under way in the RCMP at the time of the Campbell and Shirose decision. Following the decision, there were only two, because they were afraid of laying themselves open to prosecution. You are telling us that independently of this act, police departments have no trouble carrying out their work. They, on the other hand, believe that there is a problem because they put an end to 57 infiltration operations. That's a lot.

[English]

Mr. Trudell: Does "59 infiltration operations" mean 59 infiltration operations where the police were breaking the law? *Campbell and Shirose* basically said that the police cannot break the law, regardless of their motive and regardless of whether they think they are going after the bad guys.

In *Campbell and Shirose*, the police tried to sell narcotics. It was okay for them to possess narcotics, but they went one step further. The Supreme Court of Canada said that the police are not above the law, and that is the rule of law. As a result of *Campbell and Shirose*, anecdotal evidence was passed around the country that the ruling had tied the hands of the police, making it impossible for them to do their job. Frankly, it is anecdotal evidence that only two of 59 infiltrations were able to continue.

de stupéfiants et demandent un arrêt des procédures pour des motifs d'abus de la part des policiers. On allèguera que les policiers ont commis une infraction: ils ont vendu de la drogue. La Cour suprême refuse l'arrêt des procédures; Campbell et Shirose seront condamnés.

Cependant, au cours du jugement, le juge de la Cour suprême a dit que les policiers avaient posé des actes illégaux. Ce qu'on allègue maintenant, c'est qu'on ne peut pas avoir de condamnations parce qu'on ne peut pas commettre des actes illégaux. Je le répète, Campbell et Shirose ont été condamnés. Si on allègue qu'on ne peut plus enquêter parce qu'on s'expose à ce que les procureurs généraux nous poursuivent pour avoir commis des infractions, j'aimerais voir la longue liste de policiers qui ont été poursuivis.

Au Québec, la GRC a blanchi des millions de dollars illégalement par l'entremise d'un comptoir de change qu'ils avaient mis sur pied. À ce que je sache, aucun des policiers de la GRC n'a été poursuivi. De plus, les gros criminels visés sont encore en prison suite à cette opération.

Quand on dit que dans le cas de Campbell et Shirose, la décision de la Cour suprême a créé une situation d'urgence qui fait qu'on ne peut plus enquêter, on doit se poser des questions sur ce qui est demandé exactement. Le projet de loi donne le pouvoir de décider qu'il est raisonnable de commettre des infractions et dans quel contexte. Il est clair, à la lecture de ce projet de loi, que ce qui a fait l'objet de la commission d'enquête MacDonald, suite aux événements des années 1970 au Québec, n'aurait pas sa raison d'être. Il serait normal que la GRC ait volé des listes de membres de partis politiques, qu'elle ait fait brûler des granges ou qu'elle ait fait d'autres actions qui ont donné lieu à des années de commission d'enquête. Il est important de le réaliser.

Le sénateur Rivest: Le commissaire de la GRC nous a dit hier que 59 opérations d'infiltration étaient en cours à la GRC au moment de la décision *Campbell et Shirose*. Suite à cette décision, il n'en restait que deux parce qu'ils ont eu peur de s'exposer. Vous nous dites qu'indépendamment de cette loi, les services policiers n'ont pas de problèmes à faire leur travail. Eux, ils pensent qu'il y en a un problème puisqu'ils ont cessé 57 opérations d'infiltration. C'est considérable.

[Traduction]

M. Trudell: Est-ce que «59 opérations d'infiltration» veut dire 59 opérations d'infiltration dans lesquelles la police ne respectait pas la loi? L'arrêt Campbell et Shirose veut dire pour l'essentiel que les policiers ne peuvent agir illégalement, quel que soit leur mobile et même s'ils pensent qu'ils vont attraper les méchants.

Dans *Campbell et Shirose*, les policiers ont essayé de vendre des stupéfiants. Ils avaient le droit de posséder des stupéfiants mais ils ont été plus loin. La Cour suprême du Canada a déclaré que les policiers ne sont pas au-dessus de la loi et que c'est ce qu'exige le principe de la légalité. Après l'arrêt *Campbell et Shirose*, on a commencé à dire au Canada que cette décision liait les mains de la police, et qu'elle ne pouvait plus faire son travail. Que veut-on dire exactement lorsque l'on dit que deux des

What does “59 infiltrations across this country” mean? Does that mean 59 infiltrations where the police decided to sell narcotics?

Campbell and Shirose said that if there is a war on drugs and Parliament has done nothing about it, then it is up to Parliament. The court did not say that Parliament should do something. It said that it is up to Parliament if something like this is going to take place.

Our concern is that this is simply a shortcut. In an *in camera* hearing, ask the commissioner about the 59 infiltrations that stopped. In response to *Campbell and Shirose*, proposed sections 25.1 to 25.4 are introduced, supposedly as part of an organized crime package. This has nothing to do with organized crime. This would allow any police officer to commit an offence. These sections are introduced because of all the ongoing investigations.

The evidence is anecdotal. I could tell you horror stories about how the police have stepped on my client, and then the police could tell you horror stories about me stepping on the police. The truth is a balance.

With the greatest of respect, it is unfair for the commissioner to say that they had to give up 59 major investigations. What are they? Are there other areas they can move into?

One of our major concerns is that there is no accountability here. These proposed sections would enable not only the police to commit offences. Agents of the police — informants — are included in this. This bill covers guys on the take who have been giving information to the police. There is no accountability.

When the government introduced this bill and officials appeared before other committees, they said there was no need to worry because the Solicitor General and the Attorneys General will answer in their annual reports. Look at the escape routes on pages 8 and 9. Proposed section 25.3 reads:

(2) The annual report shall not contain any information the disclosure of which would

(a) compromise or hinder an ongoing investigation of an offence under an Act of Parliament;

(d) prejudice a legal proceeding; or

(e) otherwise be contrary to the public interest.

The police can always tell the Solicitor General that they cannot inform him because it might compromise the investigation or be contrary to public interest.

Under proposed section 25.4 subsection (d): they do not have to notify someone who has been the subject of illegal activity where they have lost property if it prejudices a legal proceeding or is otherwise contrary to the public interest. There is no accountability. They can always say, “We cannot report.”

59 opérations d’infiltration ont suivi leur cours. Qu’entend-on par «59 opérations d’infiltration au Canada»? Est-ce que cela veut dire 59 cas où la police a décidé de vendre des stupéfiants?

La cour a déclaré dans *Campbell et Shirose* que, s’il y avait une guerre contre les stupéfiants et que le Parlement ne faisait rien, ce serait à lui d’intervenir. Le tribunal n’a pas dit que le législateur devait intervenir. Il a dit que c’est au Parlement de décider s’il y a lieu de faire quelque chose.

Nous craignons que cela ne constitue simplement une solution de facilité. Demandez au commissaire au cours d’une audience à huis clos quelles sont ces 59 opérations d’infiltration auxquelles on a mis fin. Le gouvernement présente les articles 25.1 à 25.4 en réponse à l’arrêt *Campbell et Shirose*, dans un train de mesures visant le crime organisé. Ces articles n’ont rien à voir avec le crime organisé. Ils autorisent n’importe quel policier à commettre des infractions. Ces articles ont été présentés à cause des enquêtes en cours.

Ces éléments de preuve sont tout à fait isolés. Je pourrais vous raconter des histoires d’horreur sur la façon dont les policiers ont traité mes clients, la police pourrait également vous raconter des histoires d’horreur sur la façon dont j’ai traité les policiers. La vérité est entre les deux.

Permettez-moi de dire qu’il est troublant que le commissaire déclare qu’ils ont dû mettre fin à 59 enquêtes. Quelles étaient ces enquêtes? Existe-t-il d’autres façons d’agir?

La principale chose qui nous inquiète est qu’il n’y a pas de contrôle. Les articles proposés n’autorisent pas uniquement les policiers à commettre des infractions. Les mandataires des policiers — les informateurs — sont visés par ces dispositions. Ce projet de loi s’applique aux informateurs qui sont rémunérés par la police. Il n’existe aucun mécanisme de contrôle.

Lorsque le gouvernement a présenté ce projet de loi et que les hauts fonctionnaires ont comparu devant d’autres comités, ils ont dit qu’il ne fallait pas s’inquiéter parce que le solliciteur général et le procureur général présenteraient des rapports annuels. Regardez les portes de sortie qu’on leur offre aux pages 8 et 9. L’article 25.3 proposé se lit:

(2) Sont exclus du rapport annuel les renseignements dont la divulgation, selon le cas:

a) compromettrait une enquête en cours relativement à une infraction à une loi fédérale ou nuirait à une telle enquête;

d) porterait atteinte à une procédure judiciaire;

e) serait contraire à l’intérêt public.

Les policiers peuvent toujours dire au solliciteur général qu’ils ne peuvent lui transmettre ces renseignements parce que cela risquerait de compromettre une enquête ou serait contraire à l’intérêt public.

Selon l’alinéa 25.4d), les policiers n’ont pas à donner un avis à la personne dont les biens ont été détruits si cela porte atteinte à une procédure judiciaire ou est contraire à l’intérêt public. Il n’existe aucun mécanisme de contrôle. Tout ce qu’ils ont à dire c’est «Nous ne pouvons présenter de rapport.»

Senator Beaudoin: The police officials yesterday said that they need legislation because of *Campbell and Shirose*. They said that if they are authorized by a statute to do something, then they may do it.

Do you agree or disagree with that interpretation of *Campbell and Shirose*? That case is, to a great extent, the basis of this bill.

[Translation]

Ms Boisvert: Who, apart from the police interpret the *Campbell and Shirose* decision in this way? Who sees an urgent need for legislation in this area? The question is extremely serious.

[English]

Ms Perkins-McVey: We are all in agreement that *Campbell and Shirose* did not change the state of the law. As Mr. Trudell and Mr. Lomer have indicated, in the past there was case-by-case analysis tested in the court under the scrutiny of a judge and with disclosure to the defence. There was a determination as to whether the ends justified the means in accordance with the rule of law.

This legislation — and I think this is an important point — does not just deal with organized crime; it deals with every section of the Criminal Code. If you look at the definition on page 4, under the proposed section 25.1, you will see that it expands this kind of subjective ability to be exempt from criminal liability to Customs officers, fisheries officers and a broad base of persons. Those persons are not dealing with organized crime.

If a specific bill to deal with organized crime is needed, then this bill should be scrapped. They should refocus the concerns to deal specifically with organized crime. These exemptions from criminal liability change the entire face of how we look at criminal law. It puts police above the law. That is a very grave concern.

Mr. Lomer: To answer your question concerning the commissioner who has these ongoing investigations that he had to scrap, I would have dearly loved to have been there to ask him this question: What criminal activity was it that your police officers were committing that they were not authorized to do that caused you to scrap that investigation? Quite frankly, I doubt that there was any. I think it is a perverse interpretation of *Campbell and Shirose* by the law enforcement community. I regret to say that I think that is what is going on.

For example, immediately subsequent to the judgment in *Campbell and Shirose*, they brought in regulations that said that the police cannot buy and sell narcotics in order to operate reverse stings. It is no longer an issue.

The Chairman: *Campbell and Shirose* did not do that, the government did that.

Mr. Lomer: That is right.

Le sénateur Beaudoin: Hier, les représentants des policiers nous ont dit avoir besoin de la nouvelle loi à cause de l'arrêt *Campbell et Shirose*. Ils nous ont dit que s'ils étaient autorisés à agir en vertu d'une législation, ils pourraient faire quelque chose.

Êtes-vous d'accord ou non avec cette interprétation de l'arrêt *Campbell et Shirose*? Dans une large mesure, cet arrêt est à la base du projet de loi à l'étude.

[Français]

Mme Boisvert: Qui, à part les corps de police, interprète la décision *Campbell et Shirose* de cette façon? Qui voit la nécessité de légiférer de façon urgente sur ce sujet? La question est extrêmement grave.

[Traduction]

Mme Perkins-McVey: Nous convenons tous que l'arrêt *Campbell et Shirose* n'a rien modifié à la loi. Comme MM. Trudell et Lomer l'ont indiqué, il y a eu par le passé une analyse au cas par cas qui a été mise à l'épreuve du tribunal, d'un juge et avec divulgation à défense. Il y a eu détermination quant à savoir si la fin justifiait les moyens conformément à la primauté du droit.

Cette législation — et j'estime qu'il s'agit là d'un point important — ne traite pas uniquement du crime organisé; elle traite de tous les articles du Code criminel. Si vous regardez la définition à la page 4, à l'article 25.1 proposé, vous constaterez qu'elle étend ce type d'attitude subjective à être exempté de poursuites criminelles aux agents de douane, aux agents des pêches et à une large catégorie de personnes. Ces personnes ne s'occupent pas de crime organisé.

Si un projet de loi particulier s'impose pour traiter du crime organisé, il faut donc éliminer l'actuel projet de loi. Il faudrait en revenir à la nécessité de traiter spécifiquement du crime organisé. Ces exemptions de poursuite au criminel modifient entièrement la façon dont nous abordons le droit criminel. En l'occurrence la police est au-dessus de la loi, ce qui est une préoccupation très grave.

M. Lomer: Pour répondre à votre question concernant le commissaire qui a dû laisser tomber les enquêtes en cours, j'aurais bien aimé être là pour lui poser la question suivante: à quelle activité criminelle se livraient vos policiers pour que vous ayez été obligé de mettre fin à cette enquête? Honnêtement, je doute qu'il y ait eu quelque activité non autorisée. Je crois qu'il s'agissait plutôt d'une interprétation arbitraire de l'arrêt *Campbell et Shirose* par les responsables de l'application de la loi. Je regrette de le dire, mais voilà ce qui s'est produit, selon moi.

Par exemple, immédiatement à la suite de l'arrêt *Campbell et Shirose*, le gouvernement a pris un règlement interdisant aux policiers d'acheter et de revendre des stupéfiants dans le cadre d'une opération d'infiltration. Ce n'est plus un problème.

La présidente: Ce n'est pas l'arrêt *Campbell et Shirose* qui a mené à cette situation, mais c'est le gouvernement qui a pris la mesure.

M. Lomer: C'est exact.

Senator Beaudoin: Proposed section 11 of the bill states:

No person shall, without lawful authority, engage in conduct referred to in subsection (2) with the intent to provoke a state of fear in ...

Legally, this is clear-cut. What is not clear in law is “without lawful authority.” What does it mean? Is it the police, the court or the minister? To me, it is very difficult to know. What is your reaction to that?

Mr. Trudell: I do not know what “without lawful authority” means in that clause. This clause was introduced to protect justice officials — and added with journalists in mind — as a result of, again, an apparent need throughout the country. There seemed to be more and more people intimidated in the justice system and then there was that terrible shooting in Montreal.

I do not know what “without lawful authority” means. I do not know why those words are in there. I do not think they add anything.

Senator Beaudoin: You do not know more than I do on this?

Mr. Trudell: I know much less than you on this and many other things.

Senator Beaudoin: It is a new infraction.

Mr. Trudell: Yes, it is.

Senator Beaudoin: The difficult part is “without lawful authority.” Is it the court, the police or the minister? It depends. To me, it is of the greatest importance because they may commit an infraction. That is my question. I do not know if you have an answer to that question; I do not.

Ms Boisvert: We could try to guess. I would guess it means that the police can keep an eye on certain people.

The Chairman: Are all these words not in the Criminal Code, certainly as far as intimidation is concerned?

Senator Beaudoin: Yesterday, they said there is a section in the Criminal Code to that effect. Perhaps we do not need it, I do not know; I do not affirm anything of which I am not sure. To me, they have the power, apparently, to do that. I believe they considered that the police or the minister had the power. After all, it is a new crime. It must be very precise.

Ms Perkins-McVey: That is the concern that we have. I refer members of the committee to section 264 of the Criminal Code. It is the threatening criminal harassment section of the code. In our view, that section clearly covers this situation. It covers the kind of situation that we think they are trying to deal with.

The bigger concern is what exactly is the *mens rea* of this offence under section 423.1? The clause states, in part: “... to provoke a state of fear in (a) a group of persons or the general public in order to impede the administration of criminal justice;”

Le sénateur Beaudoin: L'article 11 du projet de loi précise ce qui suit:

Il est interdit, sauf autorisation légitime, de commettre un acte visé au paragraphe (2) dans l'intention de provoquer la peur:

Au plan légal, c'est très clair. Ce qui l'est moins, c'est l'expression «sans autorisation légitime». Qu'est-ce que cela signifie? Est-ce la police, le tribunal ou le ministre? Pour moi, il est très difficile de le savoir. Comment réagissez-vous à cela?

M. Trudell: Je ne sais pas quel est le sens de «sauf autorisation légitime» dans cet article. L'article a été proposé afin de protéger les représentants de la justice — et ajouté en tenant compte des journalistes — à la suite d'une nécessité apparente à l'échelle du pays. Il semble y avoir de plus en plus de personnes intimidées par le système judiciaire, et il y a eu également cette terrible fusillade à Montréal.

Je ne sais pas ce que signifie l'expression «sauf autorisation légitime». Je ne sais pas pourquoi ces mots ont été ajoutés, et je ne crois pas qu'ils ajoutent quoi que ce soit.

Le sénateur Beaudoin: Vous n'en savez donc pas plus que moi sur le sujet?

M. Trudell: J'en sais beaucoup moins que vous sur la question et sur plusieurs autres choses.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agit d'une nouvelle infraction.

M. Trudell: Oui, c'est le cas.

Le sénateur Beaudoin: L'aspect qui pose problème est «sauf autorisation légitime». Est-ce le tribunal, la police ou le ministre? Tout dépend. Selon moi, cette question est de la plus haute importance parce que ces personnes peuvent commettre une infraction. C'est ce qui me préoccupe. Je ne sais pas si vous avez une réponse à cette question, mais je n'en ai pas.

Mme Boisvert: Nous pourrions tenter de deviner. Je dirais que cela signifie que la police peut avoir à l'oeil un certain nombre de personnes.

La présidente: Ces mots ne sont-ils pas tous dans le Code criminel, à tout le moins en ce qui a trait à l'intimidation?

Le sénateur Beaudoin: Hier, on nous a dit qu'il y a un article du Code criminel à cet effet. Peut-être que ce qui est proposé n'est pas nécessaire, je n'en sais rien. Je n'affirme rien dont je ne sois sûr. Selon moi, ils ont apparemment le pouvoir de le faire. J'estime qu'ils ont considéré que la police ou le ministre avait ce pouvoir. Après tout, il s'agit d'un nouveau crime et il faut être précis.

Mme Perkins-McVey: C'est là notre crainte. Je réfère les membres de votre comité à l'article 264 du Code criminel. Il s'agit de l'article sur le harcèlement criminel menaçant du code. Selon vous, cet article couvre clairement la situation à laquelle nous faisons référence. Elle couvre le genre de situation avec laquelle nous tentons de composer.

La plus grande préoccupation est de savoir ce qu'est exactement l'élément moral de cette infraction en vertu de l'article 423.1. L'article dit, en partie: «De provoquer la peur a) soit chez un groupe de personnes ou le grand public en vue de

That is very vague. Is riding a motorcycle while wearing a leather jacket something that will provoke a state of fear? Possibly. It is a vague standard of proof. That is one of the concerns we have. That feeds on the concerns that you raise, senator, about this proposed new section.

In our view, the present section 264, which covers threats and intimidation, is more than sufficient to cover the entire Canadian community. It does not specify this group and bring them above the law. Obviously, it will be an aggravating factor, if you try in any way to obstruct the administration of justice, which is another section of the code that deals with this kind of activity.

Senator Beaudoin: One of you said that we “criminalize behaviour.” Was it Mr. Lomer who said that?

Mr. Lomer: I think I see what the answer is. It is really the defence for law enforcement personnel. If you could imagine, for example, someone who is downstairs in a courthouse who insists that you go through a screening device and the justice system participant — let us say the defence lawyer — says, “I’m not getting screened unless the Crown gets screened,” or something of that nature. Then you have a big brouhaha at the courthouse.

This will give the lawful authority to the person who is saying, “All I wanted to do was to have him pass through the screen.” He was entitled to ask for that and he did not otherwise impede the justice system participant. Maybe that is what it is for.

Senator Grafstein: This has been a very thought-provoking presentation. It causes me great concern because I do not agree with one of your premises, yet I agree with some of your comments. Let me deal with the premise first.

You have all said that this is a new offence; it goes far; it is unseen and so on. Frankly, if you look at the evolution of the criminal law, you know the criminal law started as not an approach to a group but really an approach to deal with individuals one at a time. What has happened in our modern society, which is interconnected and interrelated, is that we now have to deal with a new phenomenon. The minister is quite right when she suggests that there are new phenomena in society made more difficult to police because they are groups. They are using all the modern techniques of groups that are available. Some are for disastrous consequences, like the cells that we have read about in the newspapers. We know that they are potent. We know that they use brilliant techniques of organization, but they are collaborative efforts.

In this bill, the minister has, I think, brought to our attention her answer, and the government’s answer, to a clear and present danger to public safety and order, which is the rise of skilled, intelligent, well-financed and well-appropriated groups. We now know that there are three types, and there may be more. One is

nuire à l’administration de la justice pénale». Voilà qui est très vague. Est-ce que le fait de conduire une motocyclette en portant une veste de cuir est une action qui provoquera la peur? C’est bien possible. Il s’agit d’une norme de preuve vague. C’est l’une de nos préoccupations et elle découle de la question que vous avez soulevée, monsieur le sénateur, concernant le nouvel article proposé.

Selon nous, l’actuel article 264, qui porte sur les menaces et l’intimidation, est plus que suffisant pour couvrir toute la collectivité canadienne. Il ne précise pas ce groupe et ne le place pas au-dessus de la loi. Manifestement, le fait de chercher à nuire à l’administration de la justice sera un facteur aggravant, aspect couvert par un autre article du Code.

Le sénateur Beaudoin: L’un de vous a dit que «nous criminalisons les comportements». Est-ce M. Lomer qui a dit cela?

M. Lomer: Je crois voir ce qu’est la réponse. Il s’agit en vérité de la défense pour ceux qui sont chargés de l’application de la loi. Si vous pouviez imaginer, par exemple, quelqu’un qui se trouve au rez-de-chaussée d’un palier de justice et qui insiste pour que vous passiez dans un détecteur et que l’intervenant du système de justice — disons l’avocat de la défense — dise «Je n’y passe pas à moins que le représentant de la Couronne y passe» ou quelque chose du genre. Voilà qui créerait tout un brouhaha au palais de justice.

Cela donnera l’autorité légale à la personne qui dit «Je voulais tout simplement qu’il passe dans le détecteur». La personne avait le droit de le demander et il ne nuisait en rien au représentant de l’ordre juridique. C’est peut-être la raison pour laquelle cette disposition existe.

Le sénateur Grafstein: Votre exposé porte à réflexion. Il me préoccupe beaucoup parce que je ne suis pas d’accord avec l’une de vos prémisses, et pourtant je suis en accord avec vos observations. Permettez-moi d’abord d’aborder la prémisse.

Vous avez tous dit qu’il s’agit d’une nouvelle infraction, que la disposition va loin, qu’elle est inhabituelle et ainsi de suite. Franchement, si vous vous arrêtez à l’évolution du droit criminel, vous verrez qu’il n’a pas commencé par une attitude face à un groupe, mais plutôt comme une approche pour traiter des individus un à la fois. Dans notre société moderne, qui est maintenant interconnectée et interreliée, nous devons composer avec un phénomène nouveau. La ministre a tout à fait raison quand elle laisse entendre que certains phénomènes nouveaux de notre société compliquent la tâche des policiers parce qu’il y a des groupes. Ces groupes font appel à toutes les techniques modernes qui sont disponibles. Certaines ont des conséquences désastreuses, comme les cellules au sujet desquelles les journaux ont publié des articles. Nous savons que ces cellules sont efficaces. Nous savons qu’elles utilisent des techniques brillantes d’organisation, mais qu’il s’agit aussi d’efforts de collaboration.

Avec ce projet de loi, la ministre nous propose sa réponse et la réponse du gouvernement à une situation de danger clair et présent pour la sécurité du public et l’ordre public, c’est-à-dire l’augmentation du nombre de groupes compétents, intelligents, bien financés et bien nantis. Nous savons qu’il y en a trois types,

obviously what we are trying to address with the terrorist bill. There were the old crime groups in the United States. In Canada, we now have a phenomenon that is more North American than not, namely, mobile gangs which are, in part, coming together. This is not to cast an aspersion on all of them, but they are coming together for criminal purposes. That is the difficulty that we have here. However, to say that this is unheard of is not to deal with the nature of the threat to public order.

I will give you my premise and then I will come back and show you where I agree and disagree. I want to take you through the minister's thought processes and Parliament's thought processes to show that you there is a clear and present danger. The question is: To what extent must the law be modulated in order to encapsulate and to protect public safety? We have that responsibility.

Having said that, I want to start with some specific questions. First, if I hear your testimony correctly, you have four areas of concern. First, there is the question that the police are not properly controlled; that is, there is not a proper oversight mechanism for police action in pursuit of their duties. Second, there is the *mens rea* issue in terms of groups. Third, there is a question with respect to the penalties. Mr. Lomer has raised another one with some of the general elements that are included in the bill. It is almost a potpourri of issues that are not really directed to the heart of the problem. I want to break these four areas out and concentrate on just two for now.

It would be helpful for me if you could do some homework for us. I have been trying to do it myself and I cannot. To support your position, it would be interesting for you to do a comparison between those four areas and say, "Here is what the Criminal Code is today and here is why it is sufficient. Here is where these new areas go too far and the reason why they are insufficient." We would then not have to look at the sections and try to listen to what you say, and so on.

You have made the point — and I think you must support it now in writing — about the clauses that are adequate, where the government is going too far, and where it is unnecessary for the government to go so far to achieve their end, which is to deal with the clear and present danger to public safety.

I think you know what I am talking about. It is hard for us to jump from clause to clause and listen to your points. You have made a cogent point. I want you to support it because there are very strong provisions in the code to deal with questions of conspiracy, of group action, of group intent, and so on. It would be very helpful for all of us, and for those who are non-lawyers here it would make it clearer. I can see that the non-lawyers on the committee are swimming. I am a lawyer and I am swimming in this stuff. That would be helpful.

et qu'il pourrait y en avoir davantage. Nous cherchons manifestement à aborder un de ces groupes avec le projet de loi sur la lutte contre le terroriste. C'étaient les vieux groupes de criminels des États-Unis. Au Canada, nous vivons un phénomène qui est davantage nord-américain, c'est-à-dire le regroupement, en partie, de bandes mobiles. Il ne s'agit pas de les calomnier tous, mais ils regroupent à des fins criminelles. C'est la difficulté qui se pose à nous. Toutefois, le fait de dire que le phénomène est tout nouveau ne suffit pas à traiter de la nature de la menace pour l'ordre public.

Je vous donnerai ma prémisse puis j'y reviendrai pour vous montrer là où je suis d'accord et là où je ne suis pas d'accord. Je veux vous exposer le processus de réflexion de la ministre et celui des parlementaires pour vous montrer qu'il y a un danger clair et présent. La question est la suivante: Dans quelle mesure faut-il moduler la loi afin d'englober et de protéger la sécurité du public? Nous avons cette responsabilité.

Cela étant dit, permettez-moi de commencer par quelques questions particulières. Si j'ai bien compris votre témoignage, vous avez exprimé quatre préoccupations. Premièrement, vous dites que les services de police ne font pas l'objet d'un contrôle approprié, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de mécanisme de surveillance approprié pour les actions des policiers dans l'exercice de leurs fonctions. Deuxièmement, il y a la question de l'élément moral pour les groupes. Troisièmement, vous avez parlé des sanctions. M. Lomer a soulevé une autre question concernant les éléments généraux inclus dans le projet de loi. Il s'agit presque d'un pot-pourri de questions qui ne s'attaquent pas directement au coeur du problème. Permettez-moi de laisser ces quatre secteurs de côté et de n'en aborder que deux pour le moment.

Il nous serait utile si vous pouviez faire un peu de travail pour nous. J'ai tenté de le faire mais je n'y arrive pas. Afin d'appuyer votre position, il serait intéressant que vous fassiez une comparaison entre ces quatre secteurs et que vous nous disiez «Voici ce qu'est le Code criminel aujourd'hui et voici pourquoi il est approprié. Voici les nouveaux éléments qui vont trop loin et les raisons pour lesquelles ils sont insuffisants». Nous ne serions donc pas obligés d'examiner les articles et de chercher à entendre ce que vous dites et ainsi de suite.

Vous avez posé le problème — et j'estime que vous devez maintenant le faire par écrit — concernant les articles qui sont appropriés, les domaines où le gouvernement va trop loin et les aspects où il n'est pas utile que le gouvernement aille aussi loin pour parvenir à ses fins, c'est-à-dire composer avec le danger clair et présent pour la sécurité du public.

J'estime que vous savez de quoi je parle. Il nous est difficile de passer d'une clause à l'autre tout en écoutant ce que vous avez à nous dire. Vous avez soulevé un point important. Je veux maintenant que vous vous justifiez parce que le Code comporte des dispositions très claires pour traiter de questions de conspiration, d'actions posées par des groupes, des intentions de groupes et ainsi de suite. Il serait très utile pour nous tous et pour ceux et celles qui ne sont pas des avocats que vous soyez plus clair. Je me rends fort bien compte que les membres de notre comité qui ne sont pas des avocats nagent en plein mystère. Je suis avocat et tout cela est obscur pour moi. Ce travail nous serait utile.

Having said that, I want to deal with those two areas now. One is the question of lack of police oversight and lawlessness on behalf of the police. Please tell me if, in your view, those provisions are unconstitutional. In other words, does it offend the Charter?

My second question — which is more complex — concerns *mens rea* and intent and whether the lack of knowledge of a group that facilitates a crime offends the Charter in section 7.

Let me deal with the second question because the first is easier. Our witnesses have raised two fundamental issues that are troubling to me. I think I agree with you on the former; I am not sure if I agree with you on the latter, which is the question of the *mens rea*.

What do we have in front of us? The Supreme Court has ruled on *mens rea*. No one disagrees with it and it is best summed up in these words. Martin's Criminal Code, chapter 17, under the Charter, will give you a sense of what I am thinking about. It states that:

There is no principle of fundamental justice which requires an absolute symmetry between the elements of *actus rea* and *mens rea*. Thus, there is no requirement that there be a proof of *mens rea* in relation to the consequences of the element of *actus rea*.

They use death as an example. Lay aside death, because we are not talking about a serious offence like death. We are talking about a whole raft of collateral offences that involve serious violence, and so on.

A person could be a member of a group and could have knowledge of the activities of the group in general. However, they do not have knowledge of the group in specific terms. That, in fact, they are there to help or to facilitate the group, for example, to organize a clubhouse or to be available to provide money for the gas for their motorcycles. In other words, that person is indirectly assisting and facilitating the group. I am using the word "facilitation" here. The key new word here is "facilitation" as opposed to "aiding and abetting." Aiding and abetting is pretty clear; facilitation takes that one step further. You know what I am talking about. I am trying to deal with this on a legal basis.

The argument is, for example, I am a member of the group or the gang. I come out and I say, "Hey, guys and gals, you need some money for gas." I go out and get some money for gas and they go off somewhere. I am not on that trip, but I know what they are doing. I am facilitating them. Do you then say to the police, "Please use your supernatural powers?" The guy who provides the money for the gas, in my view, is a collaborator or an accomplice to the offence. It makes it almost impossible for the police, failing this provision of using the test of facilitation, to be able to prove that that person is involved in the *actus rea*. Therefore, he may be involved indirectly in the *actus rea* but he has no *mens rea* of the specific offence. He does not know what they are going to do. They are on a hunting expedition. They are marauders. Tell me how the Minister of Justice is to cope with that. You have not given us an answer to that.

Cela étant dit, j'aborde maintenant ces deux aspects. Le premier est la question du manque de surveillance de la police et de la licence policière. Je vous prie de me dire si, selon vous, ces dispositions sont inconstitutionnelles. En d'autres mots, sont-elles contraires à la Charte.

Ma deuxième question — plus complexe — concerne l'élément moral et l'intention. Il s'agit de savoir si le fait de ne pas être au courant qu'un groupe facilite la commission d'un crime est contraire à l'article 7 de la Charte.

Je m'arrête à la seconde question parce que la première est plus facile à résoudre. Nos témoins ont soulevé deux questions fondamentales qui me troublent. Je crois que je suis d'accord avec vous concernant la première, mais je ne suis pas sûr en ce qui a trait à la seconde, qui est la question de l'élément moral.

Qu'avons-nous devant nous? La Cour suprême a rendu une décision sur l'élément moral. Personne ne la conteste et les mots suivants la résument fort bien. Si vous lisez le chapitre 17, le chapitre qui traite de la Charte, de Martin's Criminal Code, vous avez une idée de ce à quoi je pense:

Aucun principe de justice fondamentale n'exige une symétrie absolue entre l'élément matériel (*actus reus*) et l'élément moral (*mens reus*). Il n'est donc pas exigé que soit faite la preuve de l'élément moral à l'égard des conséquences de l'élément matériel.

On utilise la mort comme exemple. Laissons de côté la mort, parce que nous ne parlons pas ici d'une infraction grave comme un meurtre. Nous parlons plutôt de toute une série d'infractions accessoires qui mettent en cause une violence grave, et ainsi de suite.

Une personne pourrait être membre d'un groupe et être au courant des activités du groupe en général. Toutefois, cette personne n'aurait pas connaissance particulière du groupe. De fait, elle serait là pour aider ou faciliter les activités du groupe, par exemple, à organiser un local ou être disponible pour fournir de l'argent pour payer l'essence des motocyclettes. En d'autres mots, cette personne fournirait une aide indirecte au groupe. J'utilise ici le mot «facilitation». Le mot clé tout nouveau est «facilitation» par opposition à «aide et complicité». L'aide et la complicité sont des éléments très clairs. La facilitation va un cran plus loin. Vous savez de quoi je parle. Je tente d'aborder la question d'un point de vue juridique.

L'argument serait le suivant, par exemple: je suis membre d'un groupe ou d'une bande. Je me présente et je dis: «Hé, les gars et les filles, vous avez besoin d'argent pour l'essence». Je vais donc chercher de l'argent pour payer l'essence, puis les membres du groupe prennent la route. Je ne fais pas partie du voyage, mais je sais ce qu'ils sont en train de faire. Je suis un facilitateur. Dites-vous alors à la police «Utilisez vos pouvoirs surnaturels?» La personne qui fournit l'argent pour payer l'essence est, selon moi, un collaborateur ou un complice de l'infraction qui sera commise. Il est donc presque impossible pour la police, faute d'une telle disposition pour prouver la facilitation, de faire la preuve que cette personne participe à l'élément matériel. En conséquence, cette personne peut participer indirectement à l'élément matériel sans être partie à l'élément moral de l'infraction particulière. Elle ne sait pas ce que les membres du

Mr. Trudell: I will take a crack at a couple of things that you said.

Senator Grafstein: Focus on the last question because that one troubles me the most.

Mr. Trudell: Can you give me two seconds on the first?

Senator Grafstein: Sure.

Mr. Trudell: There is a question of resources here. You do not change the law because the police cannot get the job done. You give them the resources. There is no police force in this country that is properly resourced. If there is a big thing going on — for instance, the tragedy that took place on September 11 — all the police forces and all the RCMP in this country would probably be seconded to do that one thing. That is unusual. Frankly, if you give them the money and the tools to ensure that they do not have to beg for budgets, then they can keep up with the sophistication in organized crime or any other crime in this country. We under fund them. They may share computers. Those are two separate issues. The funding of proper police forces is a very important issue and it should not be replaced by legislation.

In relation to your last comment, there is nothing wrong with riding a motorcycle. There is probably nothing the matter with being a member of Hell's Angels, because there are Hell's Angels picnics where they gather in one of the cities in Ontario every year. Sometimes what they do benefits the community — the local taxpayers, businesses and may benefit charities. The fact that I am a member of Hell's Angels or the fact that I run a gas station that fuels that motorcycle does not mean that I am facilitating the commission of an offence.

However, if I am wilfully blind, if I know when I fill up that gas tank for those four guys that they are bank robbers, I know what they are doing, I saw they had guns, then by proper police investigation I have knowledge. I do not want to ask any questions because I am just selling the gas. In those circumstances, it is quite different. What this bill does, however, is it comes awfully close to the notion of membership in a group can get you branded with the criminal stigma. That is our concern.

Senator Grafstein: Mr. Trudell, I have heard your argument and, frankly, I am not here to deal with resources because the Senate does not have the power to deal with money bills. We must focus on what we can focus on. We all understand the problem of resources but we are here to deal with the specifics in legislation so I would like to focus your attention on that.

groupe feront. Ils sont partis pour une expédition de chasse, ils sont en maraude. Dites-moi comment la ministre de la Justice doit faire face à cette situation. Vous n'avez pas répondu à cette question.

M. Trudell: Je vais tenter de répondre à quelques-unes des questions que vous avez soulevées.

Le sénateur Grafstein: Concentrez-vous sur la dernière question parce que c'est celle qui me trouble le plus.

M. Trudell: Pouvez-vous m'accorder deux secondes pour répondre à la première?

Le sénateur Grafstein: Bien sûr.

M. Trudell: Il s'agit d'une question de ressources. Vous ne modifiez pas la loi parce que la police ne peut faire son travail. Vous lui donnez des ressources. Aucun corps policier du pays n'est nanti de manière appropriée. En cas d'événements graves — par exemple, la tragédie qui s'est produite le 11 septembre — tous les corps policiers et tous les agents de la GRC du pays seraient probablement détachés pour traiter de cette situation. Cela est inhabituel. En toute franchise, si vous leur donnez l'argent et les outils pour faire en sorte qu'ils ne soient pas obligés de vous supplier pour obtenir des fonds, les corps policiers pourront s'adapter au degré de sophistication des groupes criminalisés ou de tout autre groupe au pays. Le financement que nous leur accordons est insuffisant. Les policiers peuvent partager des ordinateurs, mais il s'agit là de deux questions distinctes. Le financement approprié des policiers est une question très importante qu'il ne faudrait pas remplacer par une législation.

En ce qui a trait à votre dernière observation, il n'y a rien de mal à conduire une motocyclette. Il n'y a probablement rien à redire au fait d'être membre d'un groupe de Hell's Angels, parce qu'il y a un pique-nique des Hell's Angels dans l'une des villes de l'Ontario chaque année. Ce que font les membres de ce groupe profite parfois à la collectivité — aux contribuables locaux et aux entreprises — et peut aussi profiter à des organismes de bienfaisance. Le fait que je sois membre des Hell's Angels ou le fait que j'exploite une station-service qui vend l'essence pour les motocyclettes ne signifie pas que je facilite la commission d'un crime.

Toutefois, si je suis volontairement aveugle face à ces faits, si je sais que lorsque je fais le plein de tel réservoir d'essence pour quatre types qui sont des cambrioleurs de banque, que je sais ce qu'ils font, que je vois qu'ils ont des fusils, je suis donc au courant des faits comme pourrait le démontrer une enquête policière appropriée. Je ne veux poser aucune question parce que je me contente de vendre de l'essence. En l'occurrence, cela est très différent. Toutefois, ce projet de loi nous rapproche dangereusement de la notion d'affiliation à un groupe qui peut vous stigmatiser comme criminel. C'est ce qui nous préoccupe.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Trudell, j'ai entendu votre argumentation et je dois vous dire en toute franchise que je ne suis pas ici pour traiter des ressources parce que le Sénat n'a pas le pouvoir d'examiner les projets de lois qui parlent de financement. Nous devons nous concentrer sur notre tâche. Nous comprenons tous le problème des ressources mais nous sommes ici pour traiter

In the example that you give it can be a gasoline station, it does not matter what. They are there facilitating. They are giving them gas, providing them with that. These people go on a joy ride, but they are out as marauders. How do the police establish aiding and abetting without direct knowledge of the *actus rea*? How do they curb people who are facilitating this? People do not go into a group blindly. They quickly understand the nature of the group and some of the wild ones in the group, and then they have made a choice. They have entered into that group that may or may not be doing active things against the public order, and that is a choice. That is a membership choice.

If I join a group that I know contains criminal elements and in any way, shape, or form abetting those people who from time to time may be criminals, am I not in effect facilitating a criminal conduct? Is that not enough? That is the choice.

Mr. Trudell: I say no, because then we have a membership offence. Forget about the bikers for a minute because the bikers connote all kinds of fearful things. Let us talk about any other organization.

Senator Grafstein: That is the same thing.

Mr. Trudell: With great respect, senator, it may not be. Some people in this country have been programmed to see a motorcycle and a leather jacket as the beginning of marauding. Quite frankly, what we are saying is there is nothing wrong with being a member of an organization and what you are suggesting, with great respect, is that a mere membership is sufficient.

The Chairman: Would you include a triad in that description?

Mr. Trudell: No. All I am saying is this: If I know that the organized crime group is there to commit criminal offences and I facilitate them, I help them, I aid them or abet them, then I am running afoul of the law.

Senator Grafstein: How? What provision of the code?

Ms Perkins-McVey: The current section 467.1.

Mr. Trudell: Conspiracy. You do not need these new provisions to catch the person who clearly knows or is wilfully blind about this organization, and those are good examples. You say, for instance, a cartel. I know that they exist for one thing only: To traffic drugs into our schools. I cannot pretend that these guys also support the Boy Scouts. There is a knowledge there, or wilful blindness, which is already covered by the Criminal Code.

Ms Boisvert: I will be very short. I will try to answer you from a different angle.

d'aspects particuliers de la loi auxquels j'aimerais que vous portiez attention.

Dans l'exemple que vous donnez, il peut s'agir d'une station-service, mais cela n'a pas d'importance. Il s'agit de facilitation. Une personne vend de l'essence, fournit de l'essence aux membres d'un groupe. Les motocyclistes partent pour une balade, mais ils y vont en tant que maraudeurs. Comment la police peut-elle établir qu'il s'agit d'aide et complicité sans que le pompiste ait une connaissance directe de l'élément matériel? Comment les policiers peuvent-ils contrer les facilitateurs? On ne se joint pas à un groupe sans réfléchir. De toute façon, on en viendrait rapidement à comprendre la nature du groupe et à connaître les membres les plus débridés du groupe. Ensuite, il faudrait choisir. La personne se joindrait à un groupe qui peut se livrer à des activités qui vont à l'encontre de l'ordre public, et c'est un choix. Il s'agit d'un choix d'affiliation.

Si je me joins à un groupe et que je sais que ce groupe comprend des éléments criminels et que, d'une façon quelconque, j'aide ces personnes ou que je me fais complice de leurs actes criminels, ne suis-je pas le facilitateur d'un comportement criminel? N'est-ce pas suffisant? C'est là le choix.

M. Trudell: Je dis non, parce qu'il s'agit alors d'une infraction d'affiliation. Oublions un instant les motards parce qu'ils évoquent toutes sortes de choses troublantes. Parlons plutôt de toute autre organisation.

Le sénateur Grafstein: C'est la même chose.

M. Trudell: En toute déférence, monsieur le sénateur, ce n'est pas nécessairement le cas. Certaines personnes au pays ont été programmées à considérer qu'une motocyclette et une veste de cuir constituent une amorce de maraudage. En toute franchise, nous disons qu'il n'y a rien de mal à faire partie d'une organisation alors que vous laissez entendre, avec tout le respect que je vous dois, que la simple affiliation est suffisante.

La présidente: Iriez-vous jusqu'à inclure une triade dans cette description?

M. Trudell: Non. Je dis tout simplement que si je sais que le groupe de criminels organisé existe pour commettre des infractions criminelles et que je facilite leur travail, que je les aide, que je les aide ou que je me fais complice de leurs actes, je contreviens à la loi.

Le sénateur Grafstein: Comment? En vertu de quelle disposition du Code?

Mme Perkins-McVey: L'actuel article 467.1.

M. Trudell: Conspiracy. Vous n'avez pas besoin de nouvelles dispositions pour attraper la personne qui connaît manifestement l'organisation, ou qui est volontairement aveugle à son sujet, et ce sont là de bons exemples. Vous parlez par exemple d'un cartel. Je sais qu'ils existent pour une seule raison: le trafic de stupéfiants dans nos écoles. Je ne puis prétendre que ces personnes sont également des partisans des scouts. Il y a connaissance ou aveuglement volontaire, situation déjà couverte par le Code criminel.

Mme Boisvert: Je serai très brève. Je tenterai de vous répondre d'un angle différent.

What is objectionable in this piece of proposed legislation, as in many others, when you read the section of the law and you see a face or a name you can call it anecdotal legislation. There was a journalist shot in Quebec and some parts of this bill I read with his name in mind. I am not sure that this bill is needed to convict the people who did it, first. When we read these clauses we have these names or these events in mind, but our training makes us see other events, which are not contemplated but that might be caught by the clauses.

I am thinking now about some farmers in Quebec who live with the problem of gangs planting marijuana on their fields. They are clearly facilitating within the sense of this proposed legislation. They would become members of organized crime given the loose definitions. As members of criminal organizations, section 17 of the Criminal Code takes away any defence of duress for them.

When you insert new dispositions like this into the Criminal Code, it affects the entire structure or it inserts itself in an existing structure. Perhaps we are good at imagining scenarios, but it is a good example. The farmers in Quebec, when they tolerate something out of fear, will be considered members of organized crime with no duress defence.

Senator Grafstein: You say this removes the defence. Is section 17 removed?

Ms Boisvert: No, but section 17 says that when you are a member of organized crime you have the duress defence. It is already the state of the law. The bigger you stretch the definition of organized crime or group, the smaller this duress defence, which exists already, becomes.

Mr. Lomer: Senator Grafstein, as you know, as a practical matter, it is always difficult to prove what is in the mind of an individual — what they know and what they do not know. That is why judges are always in the habit of instructing juries that you take, as a general proposition, that you intend the natural consequences of your acts.

However, if you look at the individual and the acts that you can prove — that individual does pump the gas and takes money for the gas, or something of that nature — those acts in and of themselves do not tell you a whole lot about what is going on in that person's mind. You can see that that type of instruction does not assist you.

The difficulty with the legislation is that it goes farther even than what we would consider relatively innocuous acts, and thereby drawing from those some type of criminality. However, in proposed section 467.11, subsection 2 which is the participation in these criminal organizations, at page 30-31, you can take a look at the things that the prosecution does not have to prove. If you look at all the things they do not have to prove, it is all the things of ordinary criminality. They are the things that if they did prove you could prove the necessary criminal offence to convict a person.

L'aspect inadmissible de ce projet de loi, comme de plusieurs autres, c'est qu'en lisant la loi vous pouvez y mettre un visage ou un nom, ce qui permet de parler de législation anecdotique. Un journaliste a été victime d'un attentat au Québec, et quand je lis certaines parties du projet de loi, je les lis en pensant à lui. Je ne suis pas sûre que ce projet de loi soit nécessaire pour condamner les responsables de cet attentat. À la lecture de certains articles, nous avons ces noms ou ces événements à l'esprit, mais notre formation nous permet de voir d'autres événements que nous ne pouvons envisager maintenant mais qui pourraient être couverts par les articles.

Je pense à certains agriculteurs du Québec qui sont confrontés au problème des gangs qui font pousser de la marijuana dans leurs champs. Selon l'esprit du projet de loi, ces agriculteurs sont manifestement des facilitateurs. Selon des définitions vagues, ils deviendraient membres d'un groupe criminel organisé. L'article 17 du Code criminel enlève aux membres d'organisations criminalisées toute possibilité d'utiliser la défense de contrainte.

Les nouvelles dispositions comme celles que vous ajoutez au Code criminel affectent toute la structure ou s'insèrent dans une structure existante. Peut-être sommes-nous capables d'imaginer des scénarios, mais cela constitue un bon exemple. Les agriculteurs du Québec qui tolèrent une situation à cause de la crainte qu'elle leur inspire, seront considérés comme membres de groupes criminalisés sans pouvoir évoquer la contrainte pour se défendre.

Le sénateur Grafstein: Vous dites que cela élimine toute possibilité de défense. Est-ce que l'article 17 est éliminé?

Mme Boisvert: Non, mais l'article 17 précise que si vous êtes membres d'un groupe criminalisé, vous pouvez invoquer la notion de contrainte pour vous défendre. La loi est déjà ainsi faite. Plus vous étendez la définition de crime organisé ou de groupe criminalisé, moins il est possible d'utiliser la défense de contrainte, possibilité qui existe déjà.

M. Lomer: Comme vous le savez, sénateur Grafstein, il est toujours difficile de prouver ce qu'il y a dans l'esprit d'une personne, — ce qu'elle sait et ce qu'elle ne sait pas. C'est pourquoi les juges ont l'habitude de dire aux membres du jury qu'il faut considérer de manière générale les conséquences naturelles des actes.

Toutefois, si vous considérez la personne et les actes que vous pouvez prouver — que cette personne fournit de l'essence et qu'elle accepte de l'argent en échange de cette essence, ou quelque chose du genre — vous constaterez que ces actes pris isolément ne vous disent pas grand-chose sur ce qui se passe dans l'esprit de la personne. Ce genre de directive ne vous aide pas.

Le problème est que la législation va plus loin que ce que nous pourrions considérer comme des actes anodins et nous permet d'en dégager un élément de criminalité. Toutefois, le paragraphe (2) de l'article 467.11 proposé, qui concerne la participation aux activités d'une organisation criminelle — aux pages 30 et 31 — décrit les actes que la poursuite n'a pas à prouver. Si vous considérez tout ce qu'il n'est pas nécessaire de prouver, vous constatez qu'il s'agit de tout ce qui appartient au domaine de la criminalité ordinaire. Ce sont des actes qui, s'ils

Those are all the things you do not have to prove in this legislation.

If you look at clause 467.11(3), the factors that allow you to conclude that the person is a member, relatively speaking these are all innocuous. They use the name, word or symbol. As I mentioned to the House of Commons committee, if that stays in the legislation the first thing that the Hell's Angels or any other biker gang will do is start to franchise their logos. The next thing you will see they will be as common as Raptor's logos. Then where will you be with that? Every kid who wears a Che Guevara t-shirt is not a revolutionary. It does not tell you what is in their minds.

Senator Grafstein: Yes, they are.

The Chairman: It does say that the court "may consider."

Mr. Lomer: It does say "may consider," but look at what it may consider. It may consider the relatively innocuous things, not the criminality that you want to get at.

What are we doing by saying that you do not have to prove the criminality and you can look at the relatively innocuous? They are trying to establish guilt by association. In other words, without proving what the person knows. That does not seem right to me, but I understand why you said what you did with respect to the impetus that the government has for dealing with organized crime. In my submission, however, as a bottom line you still must prove that they knew something that made it criminal in nature.

Senator Grafstein: Mr. Lomer, you are saying it is contrary to section 7 of the Charter.

Mr. Lomer: If you can posit objectively a situation where that person does not have the requisite criminal knowledge, and yet you will put him in jail with enhanced criminal provisions, such as half-time, no parole and that sort of thing, I cannot help but think that you will be violating section 7 of the Charter.

Senator Cools: Mr. Trudell, although you may have chosen a poor example, your point is valid and should definitely be considered by us. I am thankful that Ms Boisvert came up with another example to assist us.

We all know that our society has grave problems with the phenomenon of organized crime, gangs, et cetera. Action is required by the government.

We are told that this bill is the result of *Campbell and Shirose*. At paragraph 39, the court says:

Parliament made it clear in s. 37 of the Royal Canadian Mounted Police Act, that the RCMP must act "in accordance with the law". Parliament has made it clear that illegality by the RCMP is neither part of any valid public purpose nor necessarily "incidental" to its achievement. If some form of public interest

étaient prouvés, vous permettraient de condamner une personne. Ce sont toutes les choses que vous n'avez pas à prouver en vertu de ce projet de loi.

Les facteurs qui vous permettent, en vertu du paragraphe 467.11(3), de conclure qu'une personne est affiliée à un groupe sont tous anodins. On utilise le nom, le mot ou le symbole. Comme je l'ai mentionné devant le comité de la Chambre des communes, si cette disposition est maintenue dans la loi, la première chose que feront les Hell's Angels ou tout autre groupe de motards sera de franchiser leur logo. Ensuite, ce logo sera aussi commun que celui des Raptors. Par la suite, que ferez-vous? Les enfants qui portent un t-shirt à l'effigie des Che Guevara ne sont pas tous des révolutionnaires. Cela ne vous dit pas ce qu'ils ont en tête.

Le sénateur Grafstein: Oui, ils le sont.

La présidente: Le texte ne dit pas que le tribunal «peut prendre en compte».

M. Lomer: Le texte dit «peut prendre en compte», mais il faut voir ce qui peut être pris en compte. Le tribunal peut prendre en compte les choses relativement anodines, et non les actes criminels que vous voulez punir.

Que faisons-nous en disant que nous n'avons pas approuvé le caractère criminel et que nous pouvons considérer les éléments relativement anodins? Nous cherchons à établir la culpabilité par association. En d'autres mots, nous cherchons à agir sans prouver ce que la personne peut savoir. Cela ne me semble pas approprié, mais je comprends le sens de vos propos car vous avez parlé de l'empressement du gouvernement à traiter du crime organisé. Comme je le dis dans mon mémoire, vous devez en bout de ligne prouver que les individus connaissaient quelque chose et que ce quelque chose avait un caractère criminel.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Lomer, vous dites que cela est contraire à l'article 7 de la Charte.

M. Lomer: Si vous pouvez avancer objectivement qu'une personne n'a pas la connaissance criminelle requise et que vous condamnez cette personne à une peine d'emprisonnement assortie de dispositions criminelles améliorées, comme la moitié de la peine à purger, sans aucune possibilité de libération conditionnelle et ainsi de suite, je ne puis m'empêcher de penser que vous ne respectez pas l'article 7 de la Charte.

Le sénateur Cools: Monsieur Trudell, bien que vous ayez pu choisir un mauvais exemple, votre point de vue est valide et nous devrions le considérer. Je remercie Mme Boisvert de nous avoir fourni un autre exemple pour nous aider.

Nous savons tous que notre société est aux prises avec de graves problèmes associés au crime organisé, aux gangs, etc. Le gouvernement doit agir.

On nous dit que ce projet de loi fait suite à l'arrêt *Campbell et Shirose*. L'article 39 de la décision se lit comme suit:

Par l'article 37 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, le Parlement a indiqué clairement que la GRC devait agir «conformément au droit». Le Parlement a indiqué clairement qu'une illégalité commise par la GRC n'entre dans le cadre d'aucune fin d'intérêt public valide et n'est pas nécessairement

immunity is to be extended to the police to assist in the "war on drugs", it should be left to Parliament to delineate the nature and scope of the immunity and the circumstances in which it is available, as indeed was done in 1996, after the events in question here, in s. 8 of the Controlled Drugs and Substances Act.

I am sure that you know that I am not a great supporter of the judicial activism of the courts. Sometimes I think that some of the law would have developed more effectively were it not subjected to constant judicial expansion. However, that is another point for another day.

Mr. Lomer raised an important point. He said that in delineating and identifying the limitations to the exemptions the bill identifies the tests that these gangs or otherwise undesirable persons would be able to apply. We all know that some of these biker gangs have some fierce and nasty initiation processes. To become members, individuals must prove their willingness to do these things. I understood from Mr. Lomer that these are some of the tests that may be applied to these individuals. He is saying that the bill is flagging the critical areas by which the identity of an undercover person may be revealed.

This is very important. Last night, representatives of various Canadian police forces appeared here and they themselves flagged that concern. Mr. Mike Niebudek of the Canadian Police Association spoke to this question. He said that the identification of those limitations statutorily causes him concern. In his brief he stated:

By prescribing these limitations within law, however, we are essentially flagging for sophisticated criminals the types of crimes that will be demanded of their subjects in order to establish loyalty and preclude infiltration. This may in fact cause greater harm than good, and we have expressed reservations about this approach. We recognize the political realities that apply to this issue, and appreciate that the section has been written in a manner to exclude the specific listing of offences. We would encourage the committee to refrain from considering amendments that would compound this concern.

Therefore, you are not that far removed from some of the police concerns on this. Could you give us your insights on how we could fix this phenomenon, if it were in the mind of senators to fix it?

Mr. Lomer: We are probably light years apart on the resolution of the problem. I say that because I know the Canadian Police Association. The Canadian Police Association would want to get rid of the limitation. I submit that you get rid of the limitation at the peril of losing the constitutionality of the legislation. I do not see how you could give to the police, the authorities or executive literally the power to kill and expect the courts to uphold that in the face of section 7.

«accessoire» à sa réalisation. S'il y a lieu de conférer à la police une certaine forme d'immunité d'intérêt public pour l'aider à gagner la «guerre contre la drogue», il revient au Parlement de circonscrire la nature et la portée de l'immunité ainsi que les faits qui y donnent ouverture, comme cela a d'ailleurs été fait en 1996, après la survenance des événements en cause en l'espèce, au moyen de l'art. 8 de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances.

Je suis sûre que vous savez tous que je ne suis pas une grande partisane de l'activisme judiciaire des tribunaux. Je me dis parfois qu'une partie de notre droit aurait pu se développer de manière plus efficace si nos lois n'avaient pas été constamment sujettes à une expansion judiciaire. Toutefois, c'est là matière à un autre débat.

M. Lomer a soulevé un point important. Il a dit que pour délimiter et identifier les limites aux exemptions, le projet de loi établit les critères qu'il serait possible d'appliquer à ces bandes ou à ces personnes indésirables. Nous savons tous que certaines bandes de motards ont des rituels d'initiation féroces et désagréables. Les personnes qui aspirent à devenir membres, doivent faire la preuve de leur détermination à faire des choses. J'ai cru comprendre que M. Lomer nous disait qu'il s'agit de critères qui pourraient être appliqués à ces individus. Il dit que le projet de loi indique les aspects essentiels qui permettraient de révéler l'identité d'un agent d'infiltration.

Cela est très important. Hier soir, des représentants des divers corps policiers canadiens témoignaient devant notre comité et ils nous ont parlé de cette préoccupation. M. Mike Niebudek, de l'Association canadienne des policiers et policières, a parlé de cet aspect. Il a dit que l'identification de ces limites statutaires lui pose problème. Voici ce qu'il mentionne dans son mémoire:

En établissant ces limites dans la loi, vous signalez aux criminels raffinés le type de crime que l'on exigera de leurs sujets afin d'établir leur loyauté et éviter toute forme d'infiltration. Cela peut être la source de plus de mal que de bien, et nous avons exprimé des réserves à ce sujet. Nous sommes conscients des réalités politiques qui s'appliquent à cette question et nous reconnaissons que l'article a été rédigé de manière à exclure l'énumération particulière d'infractions. Nous incitons le comité à éviter d'envisager des modifications qui pourraient aggraver cette préoccupation.

En conséquence, vos propos se rapprochent beaucoup des préoccupations exprimées par les policiers à ce sujet. Pourriez-vous nous donner votre approche à la façon de régler ce problème, si toutefois les sénateurs ont l'intention de le régler?

M. Lomer: Il est fort probable que nos approches à la résolution du problème soient à des années lumières l'une de l'autre. Je le dis parce que je connais l'Association canadienne des policiers et policières. Cette association voudrait se débarrasser des limites. Je vous demande donc de vous débarrasser des limites au risque de compromettre la constitutionnalité de la loi. Je ne vois pas comment vous pourriez autoriser les policiers, les autorités ou le pouvoir exécutif à tuer tout en espérant que les tribunaux vous donnent raison face à l'article 7.

That brings me back to my initial point. The only way, in a free and democratic society, that we can give to the police the power to otherwise break the law is incrementally on a case-by-case basis by regulation and legislation. We cannot do that by shifting it all over to them, holding back a few exemptions and a few controls in the executive.

Senator Cools: When you say a case-by-case basis, you are essentially saying that the law officer, the Crown, mostly the Attorney General, will make a decision as required based on the circumstances.

What you are actually proposing is not a result or a response that is legislative or of a statutory framework. What you are saying then, is return to the system that the court condemned, which is largely prerogative.

Mr. Lomer: With respect, I do not think the court condemned it. Frankly, I do not think you would have any problem with the Supreme Court of Canada in *Campbell and Shirose* if it came up today. That is because you have the regulation that says they can buy and sell drugs. Therefore, you would not have that difficulty.

Let me do it by way of an example.

Senator Cools: Explore the particular point, please. You are saying we should rely on the very ancient powers rather than to go to statutory framework.

Mr. Lomer: It is a statutory framework. For example, in Ontario, we have guidelines that are now in the form of regulation now, I believe, with respect to police chases. That really sort of circumscribed the reasonableness of police activity that might otherwise be dangerous driving, careless driving or breaking other provisions under highway traffic acts. When you have that legislative framework around otherwise potentially criminal behaviour, you authorize it; you legitimize it, as we did when we said you could have undercover officers offering to sell narcotics. It is not an unwieldy system.

The example I was going to use was a case in the early 1980s where some very active and illegal criminal chemists came up with a narcotic that was very similar to a narcotic called ecstasy that we see today, which is MDA. Only this one had an extra "M" in it; it was MDMA. It was not on our prescribed list of narcotics so it was not on any of the schedules. They quickly obtained a sample of it. They said it worked the same way and it is a narcotic.

They went to the Department of Justice and said, "We need to change the regulation." They changed the regulation. The accused were then charged. They said, "Foul. We didn't know about the regulation." The Supreme Court of Canada said, "Well, when you walk that close to the cliff, you better know where the line is. Very clearly, if you are going to be at the edge, you better know what the law is." They made the change by regulation and they convicted them. The Supreme Court upheld the conviction.

Cela me ramène à mon point de départ. Dans une société libre et démocratique, la seule façon de donner aux policiers le pouvoir d'enfreindre la loi est d'y aller par voie de règlement et de législation, au cas par cas. Nous ne pouvons le faire en leur donnant tous les pouvoirs, en ne conservant que quelques exceptions et quelques contrôles dans la façon de fonctionner.

Le sénateur Cools: Lorsque vous parlez d'examen cas par cas, vous voulez dire que le conseiller juridique, la Couronne, mais surtout le procureur général, prendra une décision en fonction des circonstances.

Ce que vous proposez donc n'est pas une mesure législative ou correspondant à un cadre réglementaire, mais un retour au système condamné par la Cour, qui est essentiellement fondé sur l'exercice d'une prérogative.

M. Lomer: Permettez-moi de vous faire observer que la cour ne l'a pas condamné. Franchement, je ne pense pas que vous auriez de difficulté si l'arrêt *Campbell et Shirose* de la Cour suprême du Canada revenait aujourd'hui sur le tapis car le règlement dit qu'ils peuvent acheter et vendre des stupéfiants. Vous n'auriez donc pas ce problème.

Permettez-moi de vous donner un exemple.

Le sénateur Cools: Expliquez-moi cela, s'il vous plaît. Ce que vous dites, c'est que nous devrions nous fonder sur des pouvoirs très anciens dans ce domaine plutôt que de nous référer à un cadre réglementaire.

M. Lomer: C'est d'un cadre réglementaire qu'il s'agit. Par exemple, en Ontario, il existe maintenant un règlement relatif aux poursuites par des voitures de police. Cela a permis d'imposer des limites raisonnables aux activités de la police qui pourrait autrement se laisser aller à une conduite dangereuse ou imprudente ou enfreindre d'autres dispositions des codes de la route. Lorsque vous avez un tel cadre juridique, vous pouvez vous permettre d'autoriser, de légitimer des comportements qui pourraient être autrement considérés comme criminels, comme cela s'est produit lorsque nous avons autorisé des agents d'infiltration à offrir de vendre des stupéfiants. Ce n'est pas un système trop compliqué.

L'exemple que j'allais utiliser était celui d'une affaire qui remonte au début des années 80. Il s'agissait de chimistes aux nombreuses activités criminelles qui avaient découvert un stupéfiant très similaire à celui qui se vend aujourd'hui sous le nom d'ecstasy, c'est à dire de la MDA. La seule différence, c'est qu'il y avait un «M» supplémentaire dans leur produit, c'était de la MDMA. Il ne figurait pas sur notre liste de stupéfiants prescrits et n'apparaissait donc dans aucune des annexes. Ils ont pu rapidement obtenir un échantillon et ont dit qu'il avait les mêmes effets que l'ecstasy et que c'était un stupéfiant.

Ils sont allés voir le ministère de la Justice et lui ont dit, «Il faut changer le règlement.» On a donc changé le règlement. Les personnes accusées ont ensuite été inculpées. Elles ont alors déclaré, «C'est un coup bas. Nous ne connaissions pas le règlement.» La Cour suprême du Canada a répondu, «Lorsqu'on marche aussi près de l'abîme, il vaut mieux savoir où en est exactement le bord.» Manifestement, si vous vous en approchez très près, il vaut mieux connaître la loi.» On a donc changé le

You can do it by regulation. If you have an interesting sting operation that you are doing and you are not sure whether it is illegal or not, you go to the law officer and the law officer says, "Let's take it to our justice minister and see if we need to do a regulation." It can be done.

The Chairman: Mr. Lomer, are you suggesting, then, case-by-case on an individual case that is the concern before the police right now or case-by-case building up as in the case of the old common law which was, in effect, ended by the decision in *Campbell*.

Are you suggesting that this be done and that the police deal with it? There are so many different acts that govern what is legal and what the police may do right now. For example, we have the Navigation Act and the Innkeepers Act. All of these would have to be amended in little ways, occasionally, but on a case-by-case basis.

Mr. Lomer: That is how you build the law, Madam Chair, and that is what *Campbell and Shirose* would approve of. I want to make that clear. *Campbell and Shirose* said that if you have a legislative framework that allows that to happen —

The Chairman: But you have to make that legislative framework and it would have to be every little law.

Mr. Lomer: It is not as big a job as you might think. When I asked at this round table with all the officers there, they came up with about eight or nine examples. None of them were particularly controversial. Perhaps they want to change the Innkeepers Act so that they can register under a false name.

Senator Cools: What I think Mr. Lomer is saying is that this bill proposes to delegate the prerogative to the police. He is then saying keep the prerogative in the hands of the minister, the Attorney General or maybe even the Solicitor General, on a case-by-case basis.

Senator Grafstein: No, no. I do not think Mr. Lomer is saying that.

Mr. Lomer: Not in the hands of the minister. It must be by regulation.

Senator Grafstein: What I hear Mr. Lomer saying is that the police should not pursue their activities by their internal system, but there has to be an independent overseer. It does not necessarily have to be the minister. There must be some independence for that oversight that is independent of the police authority itself.

Senator Cools: I did not hear that at all.

Senator Grafstein: Am I hearing that correctly?

Senator Cools: I did not hear that at all.

Senator Joyal: That is another issue.

The Chairman: Let Senator Cools ask her question.

Senator Grafstein: I will step back.

règlement et on les a condamnés. La Cour suprême a confirmé la décision.

On peut donc procéder par adoption de règlements. Lorsque vous préparez une opération intéressante par un agent d'infiltration et que vous ne savez pas exactement si l'opération est illégale ou non, vous allez trouver le conseiller juridique qui vous dira, «Interrogeons notre ministre de la Justice pour voir s'il est nécessaire d'adopter un règlement.» Cela peut se faire.

La présidente: Monsieur Lomer, voulez-vous donc dire qu'il faut procéder cas par cas, ce qui préoccupe actuellement la police, ou procéder cas par cas, procéder progressivement comme cela se faisait autrefois en common law, processus abrogé, dans la pratique, par l'arrêt *Campbell*?

Recommandez-vous que l'on procède de cette manière et que la police s'en charge? Il y a tant de lois qui régissent ce qui est légal et ce que la police peut faire aujourd'hui. Par exemple, nous avons la Loi sur la navigation et la Loi sur les aubergistes. Il faudrait de temps en temps apporter des retouches à toutes ces lois, mais en procédant cas par cas seulement.

M. Lomer: C'est comme cela que l'on établit la loi, madame la présidente, et c'est ce que l'arrêt *Campbell et Shirose* approuverait. Je tiens à le préciser. L'arrêt *Campbell et Shirose* a dit que s'il y a un cadre législatif qui le permet...

La présidente: Mais il faudrait établir ce cadre et cela affecterait toutes les lois, même les moins importantes.

M. Lomer: Ce n'est pas une tâche aussi écrasante que vous pourriez le penser. Lorsque j'ai posé la question aux conseillers assis autour de cette table, ils m'ont donné huit ou neuf exemples. Aucun d'entre eux ne prêtait particulièrement à controverse. Peut-être veulent-ils modifier la Loi sur les aubergistes pour qu'ils puissent s'inscrire dans un hôtel sous un faux nom.

Le sénateur Cools: Je crois que ce que M. Lomer veut dire c'est que ce projet de loi propose de déléguer la prerogative à la police. Il dit ensuite qu'il faut laisser la prerogative au ministre, au procureur général ou peut-être même au solliciteur général toujours selon le principe du cas par cas.

Le sénateur Grafstein: Non, non. Je ne pense que c'est ce que M. Lomer veut dire.

M. Lomer: La prerogative ne doit pas appartenir au ministre. Il faut que cela se fasse par adoption de règlement.

Le sénateur Grafstein: Si je comprends bien M. Lomer, les activités de la police ne devraient pas être uniquement soumises à une surveillance interne. Il faudrait qu'une supervision indépendante soit exercée. Il n'est pas nécessaire que ce soit le ministre qui l'assume, mais il faut tout de même que cette surveillance soit indépendante de l'autorité policière elle-même.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas du tout ce que j'ai compris.

Le sénateur Grafstein: Ai-je bien saisi?

Le sénateur Cools: Je n'ai pas du tout compris cela.

Le sénateur Joyal: Il s'agit d'une toute autre question.

La présidente: Laissez le sénateur Cools poser sa question.

Le sénateur Grafstein: Je m'efface.

The Chairman: Honourable senators, we will let Senator Cools finish.

Senator Cools: In Canada, there are only three law officers of the Crown. All the prosecutors operate under the law officers of the Crown. The prosecutor is not a law officer of the Crown. He works for the law officer of the Crown who is the Attorney General. There are only three law officers of the Crown currently in Canada. They are the Solicitor General, the Attorney General and the Judge Advocate General.

I am a great believer in the proper exercise and the proper administration of what we call "prerogative powers." As it is, the work of prosecutions and police investigations are governed in part by statute but with many prerogative powers. What I see this bill as doing is delegating a prerogative power, which before resided in the hands of the bosses of all the prosecutors at the very top in the civilian authority, who is the Attorney General of Canada or the attorney general of the province.

What this bill is doing is more or less moving that prerogative power down the road somewhat and handing it over to police officers. I understand that is the source of your objection. I may be wrong; I may be off the wall. I am hearing you say that you would prefer to see it stay on a case-by-case exercise, as prerogative powers should be, by individuals who in the long run you see in a public way. You can challenge them politically, if necessary, for any mistakes, and not bring it down this level down the road to a routine police matter between police officers. I may be wrong, but that is what I understand.

Ms Perkins-McVey: Senator Grafstein spoke about existing tools. I direct you to page 4 of the Canadian Bar Association presentation where we set out an exhaustive list of some of the existing tools that exist currently under the Criminal Code.

In addition, on pages 27 and 28 of our brief, we embark on some analysis of the change between the current section on organized crime and the proposed changes and why we feel that the existing section dealing with criminal organizations should be maintained and that we are in a situation where that legislation is still relatively new. It was Bill C-95. The first arrests have been made under that legislation. The trial in that matter has just about finished and the challenges are still ongoing. I do not believe that the true breadth of that section and the ability to utilize and enforce it has been fully tested.

We must bear in mind that we are not a society that does not have a law in existence. We have one. There are certain safeguards that were put into Bill C-95 as a result of a lot of consultation and as a result of concerns about the constitutionality of that section.

The reason the safeguards that are found in that section are there is to maintain those safeguards, to maintain a framework in those limitations. Let us not lose sight of that and become worried about the fact that we have organized crime and we must solve the

La présidente: Honorables sénateurs, laissons le sénateur Cools finir.

Le sénateur Cools: Au Canada, il n'y a que trois conseillers juridiques de la Couronne. Tous les procureurs sont placés sous leurs ordres. En effet, le procureur n'est pas un conseiller juridique de la Couronne. Il travaille sous les ordres de l'officier juridique de la Couronne qui est le procureur général. Les trois conseillers juridiques de la Couronne sont actuellement le solliciteur général, le procureur général et le juge-avocat général.

Je suis fermement partisane de l'exercice et de l'administration appropriés de ce que nous appelons le pouvoir d'exercer des prérogatives. Dans la pratique, les poursuites et les enquêtes policières sont en partie régies par la loi mais elles permettent également d'exercer de nombreuses prérogatives. Ce projet de loi me paraît déléguer l'exercice de la prérogative, que détenaient auparavant les supérieurs de tous les procureurs, qui représentent le sommet de l'autorité civile, c'est-à-dire au procureur général du Canada ou au procureur général de la province.

Ce projet de loi a plus ou moins pour effet d'établir l'exercice de la prérogative à un niveau plus bas et de le déléguer aux agents de police. Si je comprends bien, c'est ce contre quoi vous vous élevez. Je me trompe peut-être complètement. Ce que vous dites, me semble-t-il, c'est que vous préféreriez que ce pouvoir soit utilisé cas par cas, comme il devrait l'être, par des personnes qui occupent des positions officielles. Si ces personnes commettent des erreurs, vous pouvez contester leurs actes au niveau politique, en cas de nécessité, au lieu de tout ramener à une simple question de routine à régler entre agents de police. Je me trompe peut-être, mais c'est ainsi que je comprends ce que vous dites.

Mme Perkins-McVey: Le sénateur Grafstein a parlé des outils existants. Je vous invite à vous reporter à la page 5 du mémoire présenté par l'Association du Barreau canadien qui dresse une liste exhaustive de certains des outils qu'offrent actuellement les dispositions du Code criminel.

En outre, aux pages 30, 31 et 32 de notre mémoire, nous comparons l'article en vigueur relatif au crime organisé avec les changements proposés et nous expliquons pourquoi l'article relatif aux gangs devrait être conservé étant donné que le projet de loi C-95 est encore relativement nouveau. Les premières arrestations ont été effectuées en vertu des dispositions de celui-ci. Le procès est à peu près terminé et il continue à y avoir des contestations. Je ne crois pas que la véritable portée de cet article et la capacité de l'utiliser et de l'appliquer aient vraiment été mises à l'épreuve.

N'oublions pas que notre société a déjà une loi sur laquelle elle peut s'appuyer. Un certain nombre de garanties ont été incluses dans le projet de loi C-95 à la suite de nombreuses consultations ainsi que des réserves exprimées au sujet de la constitutionnalité de cet article.

Ces garanties sont destinées à donner un cadre précis à ces réserves. Nous perdons donc pas cela de vue et nous ne nous alarmons pas trop du fait que le crime organisé existe et qu'il faut résoudre le problème. Nous disposons d'outils pour cela. Je veux

problem. We have some tools there now. I want everyone to be aware of that and not lose sight of the fact that we do have the ability to utilize those tools.

To feed on what Senator Cools just raised, that is exactly the problem. If you look at proposed new section 25.1, what we have is the cookie, as I said, where the first part is entirely subjective in the hands of the police only without that external examination, that external overseeing. Second, if you look at the second level, where we authorize the police with the prior approval of a senior officer, someone who is on the same team.

We agree, as indicated by our brief, with the comments made by others around the table — Mr. Lomer, Ms Boisvert, Mr. Trudell. That this is the kind of situation where we would prefer to be back in the circumstances of the status quo, where it is examined on a probative basis case-by-case. If there is a violation, then it can be tested in the courts and can be fully disclosed and examined.

There is discretion and some concern about discretion. However, it does then remove the concerns that are raised by the virtue testing section. I am sure that a copy of this bill was in the hands of the lawyer for whoever the organized crime group was before it was in your hands, and they will know the target exactly. You take away that framework and they do not know where the bar is and perhaps it gives greater safety to law enforcement officers.

Let us turn to the middle section of the cookie: the proposed section 9 of the bill, which is the section that asks only for the authorization in writing. That is not sufficient accountability. That someone from your team is giving you authority in writing, someone who is handing in a report “when feasible” — not immediately, not as soon as practicable, but when feasible. “Feasible” is a very vague term and I do not think it is appropriate to be used in the legislation.

One of the things that we raise as an option is whether, for those types of matters set out in proposed subsection 9, there should be judicial authorization. There should be a judicial body to examine whether this is fit and appropriate in the circumstances.

The other issue we raise is this kind of activity should only be a last resort. It should not be the front line police tool that is used. They should not be given the carte blanche ability to break the law. It should be when all other avenues have tried and failed. Or it could apply to a circumstance in which through your investigation you have examined what is going on, who you are dealing with, and you are certain the only way you will infiltrate is to do X, Y and Z and you should have someone check this out. In our view, this should be judicial review of that.

What is interesting — and I hope you do hear someone from the judiciary — is the reports that we have heard are that they do not want to touch that. They do not want to be seen to be

que tout le monde le comprenne bien et qu'on n'oublie pas qu'il nous est possible d'utiliser ces outils.

Pour reprendre ce que disait le sénateur Cools, c'est exactement sur ce point que le problème se pose. Si vous regardez l'article 25.1 proposé, nous retrouvons notre biscuit Oréo; au premier niveau, la police peut agir de manière totalement subjective sans examen ou supervision externes. Au second niveau, pour agir, la police doit tout d'abord obtenir l'autorisation d'un fonctionnaire supérieur, de quelqu'un qui fait partie de la même équipe.

Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, nous sommes d'accord avec les commentaires faits par d'autres personnes assises à cette table — M. Lomer, Mme Boisvert et M. Trudell. C'est le genre de situation où nous préférierions retourner au statu quo dans lequel chaque cas est examiné individuellement. S'il y a une infraction, elle peut être soumise à l'appréciation des tribunaux et faire l'objet d'une divulgation et d'un examen complets.

Il y a un élément discrétionnaire qui inspire d'ailleurs certaines réserves. Cependant, cela élimine les réserves inspirées par l'article relatif à la mise à l'épreuve. Je suis certain qu'une copie de ce projet de loi était déjà entre les mains de l'avocat représentant d'un gang quelconque, avant que vous ne l'ayez vous-mêmes reçu. Ces gens-là sauront donc exactement ce qu'il faut viser. Si vous supprimez le cadre, ils ne sauront plus exactement quelles sont les limites, ce qui accroît peut-être la sécurité des agents d'application de la loi.

Passons maintenant au niveau intermédiaire dans notre Oréo, l'article 9 du projet de loi prévoit seulement l'obtention de l'autorisation par écrit. Ce n'est pas suffisant. Qu'un membre de votre équipe vous donne une autorisation par écrit, quelqu'un qui présente un rapport — Lorsque c'est réalisable — Pas immédiatement, pas dès que possible, mais lorsque c'est réalisable — Réalisable? Voilà un terme bien vague qui ne devrait pas être utilisé dans la loi.

Nous suggérons notamment que dans le cas des activités énoncées à l'article 9 proposé, il devrait y avoir une autorisation judiciaire. Un organisme judiciaire devrait examiner la question afin de déterminer si cela est approprié compte tenu des circonstances.

Notons également que ce genre d'activités ne devrait être qu'une solution de dernier ressort. C'est un outil que les policiers de première ligne ne devraient pas pouvoir utiliser. On ne devrait pas leur donner carte blanche pour enfreindre la loi. Ils ne devraient pouvoir le faire que quand tous les autres moyens ont été essayés et ont échoué; ou encore, on ne pourrait procéder ainsi qu'en certaines circonstances, par exemple lorsque l'enquête a permis de déterminer ce qui se passe, à qui on a affaire, et que l'on est certain que la seule possibilité d'infiltration est de faire X, Y ou Z sous réserve d'une vérification. À notre avis, un examen judiciaire serait alors nécessaire.

Ce qui est intéressant — et j'espère que vous pourrez entendre un représentant du pouvoir judiciaire — c'est que, d'après ce que nous avons entendu dire, les magistrats ne veulent rien avoir à

supporting the breaking of the rule of law. That should tell you something. If the judges do not want to support the breaking of laws, then why should honourable senators or the community at large support that?

Those are the points that feed on what Mr. Lomer said and what Senator Cools said. Those are important points to consider.

Senator Cools: Obviously there is a problem.

Senator Joyal: I feel that our meeting this morning has finally come to the end of the funnel; we are looking at the constitutionality of this bill. I would like to concentrate on two aspects of the constitutionality of this bill in relation to section 1 of the Charter. The starting principle, for me, has been stated in the case of *Mack* in December 1988. I will quote it in French and I think it is easy to translate.

[Translation]

One value that is deeply rooted in our democratic system is that the end does not justify the means.

[English]

The fundamental value of our democratic system is that the ends do not justify the means. In other words, when the court interprets section 1, this is an element of the test of a free and democratic society.

If we go to *Campbell and Shirose*, I will read paragraph 41 of the judgment.

[Translation]

In Canada, it is accepted that it is up to Parliament to decide when, as part of law enforcement, the end justifies means that would normally be considered unlawful.

[English]

We come back to the principle stated earlier on.

[Translation]

As Justice Dickson (later Chief Justice) said in *Perka v. The Queen*:

And I continue beyond the quote:

Although it is true that Justice Dickson was not referring to the issue of an unlawful act committed by the police in this case, a general justification on grounds of enforcing the law would be contrary to the earlier mentioned fundamental constitutional principles.

[English]

When you take proposed section 25.1(2) of the bill it says:

It is in the public interest to ensure that public officers may effectively carry out their law enforcement duties in accordance with the rule of law and, to that end, to expressly recognize in law a justification for public officers and other persons acting at their direction to commit acts or omissions that would otherwise constitute offences.

faire avec cela. Ils ne veulent pas donner l'impression qu'ils approuvent les entorses à la primauté du droit. Voilà qui est révélateur. Si les juges ne veulent pas le faire, pourquoi les honorables sénateurs et le public lui-même devraient-ils accepter le principe de telles infractions?

Voilà les points qui se dégagent de ce que M. Lomer et le sénateur Cools ont dit. Ce sont des points importants à examiner.

Le sénateur Cools: Il y a manifestement là un problème.

Le sénateur Joyal: J'ai l'impression que, ce matin, nous sommes finalement parvenus à apercevoir le bout du tunnel; nous examinons la constitutionnalité de ce projet de loi. Je voudrais m'arrêter à deux aspects de cette constitutionnalité en ce qui a trait à l'article 1 de la Charte. Le principe directeur, à mon sens a été énoncé dans l'arrêt *Mack* de décembre 1988. Je vais le citer en français car je crois que ce sera facile à traduire.

[Français]

Une valeur profondément enracinée de notre système démocratique est que la fin ne justifie pas les moyens.

[Traduction]

Ce qui fait la valeur fondamentale de notre régime démocratique c'est que la fin ne justifie pas les moyens. Autrement dit, lorsque la cour interprète l'article 1, c'est la marque d'une société libre et démocratique.

Reportons-nous à l'arrêt *Campbell et Shirose*, je vais vous lire l'article 41 du jugement.

[Français]

Au Canada, il est admis qu'il revient au Parlement de décider quand, dans le contexte de l'exécution de la loi, la fin justifie des moyens qui, normalement, seraient illégaux.

[Traduction]

Nous revenons au principe énoncé plus tôt.

[Français]

Comme le juge Dickson (plus tard Juge en chef) l'a dit dans l'arrêt *Perka c. La reine*:

Et je continue au-delà de la citation:

Bien qu'il soit vrai que le juge Dickson ne traitait pas de la question d'une illégalité commise par la police dans cette affaire, une justification générale d'exécution de la loi serait contraire aux principes constitutionnels fondamentaux énoncés précédemment.

[Traduction]

Le paragraphe 25.1(2) du projet de loi dit:

Il est d'intérêt public de veiller à ce que les fonctionnaires publics puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions de contrôle d'application des lois conformément au principe de la primauté du droit et, à cette fin, de prévoir expressément dans la loi une justification pour la commission par ses fonctionnaires et des personnes qui agissent sous leur direction d'actes ou d'omissions qui constituent par ailleurs des infractions.

Here, as I read it, it is exactly the contrary of the paragraph of *Campbell and Shirose*, which says that you cannot get a general justification of implementation of the law to be authorized to commit criminal offence. Here, the way that the principle is stated — unless I am mistaken and I would like to have your comment on this — it could be challenged on the basis that this is not acceptable in a free and democratic society the way it has been interpreted by the Supreme Court.

That is my first question.

[Translation]

Ms. Boisvert: I spoke about rhetoric in my presentation. There are few rules of law in this subsection. I read it rather as an expression of an opinion or as a form of argument that could be put forward in a discussion of constitutionality, or general immunity granted. Parliament says that in its opinion, it is in the public interest for the police to have means. The limits on the rule of law will rest with the Supreme Court if there is a constitutional dispute. My understanding of this is that the rule of law in Canada requires that the police be above the law. That is my reading of this subsection. I am not convinced that in a constitutional state, the police need to be above the law.

[English]

Ms Perkins-McVey: The comment that I would make reading the clause is two-fold. First, it is a “motherhood” type of statement obviously. I recall previous drafts of this clause having a specific limited justification. One of the concerns I think we raise is its broad base. That is the very concern of constitutionality, namely, the broad base of the justification. Previous drafts said it was a limited justification. That is lacking in the entire bill. It is the lack of framework, the lack of controls and the lack of accountability.

Proposed subsection (2) has intentionally removed that and it is contrary to the drafting of subsection 10 as it pertains to agents. Looking at “agents,” proposed subsection (10) indicates “at their direction,” which suggests a closer temporal time in terms of when the agent is receiving his direction or receiving his instructions and his authority.

Under subsection (2), it simply indicates “at their direction.” Is that at their direction three weeks ago? Is it at their direction a year ago? There is not that same temporalness in time. There is a real concern about the rule of law and the fact that subsection (1) of the Charter may be a real test.

Senator Cools: Ms Perkins-McVey said something that needs to be clarified for the committee. She referred to previous drafts of this bill. I think the committee should know what drafts of the bill she is talking about.

The Chairman: We are only speaking of the one that we have before us.

Selon mon interprétation, c’est exactement le contraire du paragraphe de l’arrêt *Campbell et Shirose*, qui dit que la loi ne peut pas exonérer quelqu’un de la commission d’un acte criminel. Ici — dites-moi si je me trompe — le principe est énoncé de telle manière que l’on pourrait le contester en faisant valoir que l’interprétation qu’en a donnée la Cour suprême n’est pas acceptable dans une société libre et démocratique.

Voilà ma première question.

[Français]

Mme Boisvert: J’ai parlé de rhétorique dans ma présentation. Il n’y a pas beaucoup de règles de droit dans ce paragraphe. Je le lis plutôt comme une expression d’opinion ou comme une forme d’argument qui pourrait être avancé dans le contexte d’une discussion de la constitutionnalité, de l’immunité générale qui est donnée. Le Parlement s’exprime pour dire qu’à son avis, il est d’intérêt public que les policiers aient des moyens. La limite de la primauté du droit appartiendra à la Cour suprême dans le contexte d’une contestation constitutionnelle. Ma compréhension de ceci, c’est que la primauté du droit au Canada exige que les policiers soient au-dessus de la loi. C’est la lecture que je fais de ce paragraphe. Je ne suis pas convaincue qu’un état de droit nécessite que la police soit au-dessus de la loi.

[Traduction]

Mme Perkins-McVey: J’aurais deux remarques à faire à la lecture de cette disposition. Premièrement, c’est manifestement une pieuse déclaration d’intention. Je me souviens que les versions antérieures comportaient une justification dans des cas précis et limités. Une des choses qui nous inquiètent est que cette justification a maintenant une application très générale. C’est précisément cela qui soulève la question de la constitutionnalité. Dans les versions antérieures de l’article, on parlait de justification limitée. Mais ce qui caractérise maintenant l’ensemble du projet de loi c’est le manque de cadre réglementaire, l’absence de contrôle et de responsabilité.

On a intentionnellement éliminé cela du paragraphe (2) proposé, ce qui est contraire à ce que dit le paragraphe 10 dans le cas des agents. À propos des «agents», le paragraphe 10 proposé utilise les termes «a ordonné», ce qui indique un lien temporel plus étroit en ce qui concerne le moment où l’agent agit sous la direction du fonctionnaire public et celui où il reçoit de lui ses instructions et son autorité.

Au paragraphe (2), on utilise simplement les termes «sous leur direction». S’agit-il d’une direction qui date de trois semaines? Ou d’un an? L’élément temporel est beaucoup plus vague. Nous craignons beaucoup que la primauté du droit ne soit mise en cause et que l’article 1 de la Charte ne soit le véritable critère.

Le sénateur Cools: Mme Perkins-McVey a dit quelque chose qu’il faudrait expliquer au comité. Elle a fait allusion aux versions antérieures du projet de loi. Je crois qu’il conviendrait que le comité sache de quelles versions du projet de loi elle parle.

La présidente: Nous ne parlons que de celle que nous avons devant nous.

Senator Cools: Could you share with the committee what previous drafts there were and how you came to see them?

Ms Perkins-McVey: A consultation draft was provided to various stakeholders for review. Concerns were raised at that time by organizations such as the Canadian Bar Association, as well some of the law enforcement organizations because they, too, are concerned about the lack of limitations and lack of structure.

The draft that we looked at clearly had that limited justification. That is what I am referring to and I am suggesting this should be amended to be included in this bill.

Mr. Trudell: You make a very valid point. Proposed subsection 2 invites us to think about how this would hold up under a section 1 examination.

That was our point earlier. Ms Boisvert said, “What do the police need? What were the 59 examples? What is it that they need? That would be litigated under section 1. For instance, in the *Campbell and Shirose* case, the regulation said you can possess but you cannot sell. As a result of that case, now they can sell. That problem is settled.

In other words, if you are looking at section 1, I can see evidence being called in before a court to show where the police are hampered. You hear nothing in this committee except anecdotal evidence that 59 infiltrations went down the flue. Proposed section 2 invites examination at this committee.

Senator Joyal: I should like to continue on this same issue of the rule of law and the constitutionality of this bill of proposed section 25. I would like to refer to the case of last week, the *Mentuck* case. I would like to give you the paragraph to which I wish to refer in English and French. It seems to me that in the interpretation, the *Campbell and Shirose* case raises the limitation that is put on the police forces when they are authorized. We must add another element to the specific authorization. The *Mentuck* judgment, in paragraph 50 states: A fundamental belief pervades our political and legal system that the police should remain under civilian control and supervision by our democratically elected officials; our country is not a police state.” That is a very strong statement.

My interpretation of this is as follows. Proposed section 25.3 says, “A competent authority may designate public officers, or groups of public officers Y” Who is the competent authority? It is the Solicitor General of Canada or the Solicitor General in the province or a minister that has a responsibility to answer for an act of Parliament.

The problem I have with proposed subsection 3 is that it designates “groups” of public officers — in other words, a class of people. When you designate a class of people, the civilian control that is interpreted or represented by the Solicitor General — be it

Le sénateur Cools: Pourriez-vous dire au comité ce qu’étaient ces versions antérieures et expliquer comment vous avez pu en prendre connaissance?

Mme Perkins-McVey: On a soumis une version provisoire du projet de loi à divers intéressés pour qu’ils puissent l’examiner. Des critiques ont alors été exprimées par des organisations telles que l’Association du Barreau canadien ainsi que des organismes d’application de la loi car ceux-ci s’inquiètent également du manque de limitations et de structure qui caractérisent le projet de loi.

La version que nous avons examinée contenait indiscutablement cette justification limitée. Voilà ce à quoi je fais allusion et je propose que l’on modifie en conséquence le projet de loi.

M. Trudell: Votre remarque est tout à fait pertinente. Le paragraphe (2) proposé nous incite à nous demander s’il serait déclaré constitutionnel dans le contexte de l’article 1 de la Charte.

C’est ce que nous voulions dire plus tôt. Mme Boisvert a dit, «De quoi les policiers ont-ils besoin? Quels étaient les 59 exemples? De quoi ont-ils besoin. C’est une question qui serait discutée dans le contexte de l’article 1. Par exemple, dans l’arrêt *Campbell et Shirose*, le règlement disait que vous pouvez posséder des stupéfiants mais que vous ne pouvez pas en vendre. À la suite de cet arrêt, la vente est maintenant possible. La question est donc réglée.

Autrement dit, au terme de l’article 1, je vois la possibilité de devoir présenter devant un tribunal une preuve des obstacles auxquels se heurte la police. Tout ce qu’on fournit au comité, ce sont des preuves anecdotiques que ces 59 infiltrations n’ont donné aucun résultat. L’article 2 proposé mérite d’être examiné par le comité.

Le sénateur Joyal: Je voudrais continuer à parler de la primauté du droit et de la constitutionnalité de l’article 25 proposé du projet de loi. Je voudrais pour cela me référer à l’arrêt *Mentuck* pris la semaine dernière. Je voudrais vous citer le paragraphe auquel je veux me référer en français et en anglais. Il me semble que dans l’interprétation, l’arrêt *Campbell et Shirose* soulève la question de la limitation imposée aux forces policières lorsqu’elles ont l’autorisation d’agir. Il faudrait proposer un élément supplémentaire à l’autorisation spécifique. Le paragraphe 50 de l’arrêt *Mentuck* dit ceci: «Notre système politique et juridique est imprégné du principe fondamental selon lequel la police doit demeurer sous le contrôle et la surveillance de l’action civile, que représentent nos mandataires démocratiques élus; notre pays n’est pas un état policier. Voilà une très forte déclaration.»

Voici comment je l’interprète. Le paragraphe 25.3 proposé dit, «L’autorité compétente peut désigner des fonctionnaires publics — à titre individuel ou au titre de leur appartenance à un groupe déterminé.» Qui est l’autorité compétente? Est-ce le solliciteur général du Canada ou le solliciteur général de la province ou encore un ministre qui est tenu de répondre de l’application d’une loi du Parlement?

Le paragraphe 3 proposé me pose un problème car il désigne des groupes de fonctionnaires publics, autrement dit, une catégorie de personnes. Lorsque vous désignez une catégorie de personnes, le contrôle civil qui est interprété ou représenté par le solliciteur

of a province or the federal Solicitor General — becomes so loose that the test that *Mentuck* put last week is diluted to a point where there is no more civilian control. The authorization is not individualized in a specific domain. Everyone involved in a drug squad, for instance, is authorized to commit acts that would be otherwise criminal offences.

Considering the test that the court has put forward in *Mentuck* — namely, that the police must be under civilian control and its actions must be, at a point in time, publicly accessible — the test of what is reasonable and acceptable in a free and democratic society means that it does not meet the test of civilian control, at least when it designates groups of public officers. We cannot say, “I give the authorization to officer X, Y, Z,” which is a control because you authorize a specific person. However, when you authorize a class of person, all the squads involved in drug investigations, for example, you are going beyond the civilian control that was referred to in the *Mentuck* judgment.

Ms Perkins-McVey: I agree with your rationale. That is a very good point. It is exactly those lack of controls. It is important that this decision be read in light of the legislation and the analysis that honourable senators give this bill should be in light of that case.

Clearly, the lack of control by anyone other than the police is one of the very real concerns. I agree that that lack of civilian control will cause constitutional problems. Couple that with the lack of accountability as it pertains to the reporting requirements and the limitations that are set out on the reporting requirements. As Mr. Trudell indicated, the basket clause, contrary to the public interest, dilutes all of the accountability that the bill is trying to establish by the reporting requirements.

There is another concern in that in the very largest part of the cookie — that subjective section to which I referred — there is no requirement of reporting as it pertains to that. Where is your public accountability then? Where is any control let alone civilian control?

If you look at proposed subsection (3) and couple that with the lack of accountability in other clauses of the bill and there is a real constitutional problem.

Mr. Lomer: It is potentially much more difficult than that. About 12 years ago, I acted as policy adviser for the Ontario Solicitor General. The pre-eminent issue at the time was high-speed police chases. Without the designation and authorization to virtually every driver of every squad car in Toronto, they could not engage in these chases. The net result, as I read the legislation, is that there would be incredible pressure on the political competent authority to designate and authorize virtually the whole police service. Once you do that, you have no civilian control. It is gone.

général — qu’il soit provincial ou que ce soit le solliciteur général fédéral — devient si vague que le critère établi la semaine dernière par l’arrêt *Mentuck* se trouve affaibli au point où il n’existe plus de contrôle civil. Il n’y a pas d’autorisation individuelle relative à un domaine déterminé. Tous les membres d’une escouade antidrogue, par exemple, sont autorisés à commettre des actes qui seraient autrement considérés comme des infractions criminelles.

Si l’on considère le critère établi par la cour dans l’arrêt *Mentuck* — à savoir que la police doit être placée sous contrôle civil et que ses actes doivent, à un moment donné, pouvoir être connus du public. Le critère de ce qui est raisonnable et acceptable dans une société libre et démocratique signifie qu’il ne satisfait pas au critère de contrôle civil, du moins lorsque ce sont des groupes de fonctionnaires publics qui sont des élus. Nous ne pouvons pas dire — je donne l’autorisation à l’agent X, Y ou X — ce qui est une forme de contrôle car vous autorisez une personne déterminée. En revanche, lorsque vous autorisez une catégorie de personnes, toutes les escouades antidrogue qui effectuent des investigations, par exemple, vous dépassez les limites du contrôle civil dont il est fait état dans l’arrêt *Mentuck*.

Mme Perkins-McVey: Je suis d’accord avec votre raisonnement. Votre argument est très valable. Le problème est effectivement l’absence de contrôle dans de tels cas. Il est important que la décision soit interprétée en fonction de la loi et que l’analyse du projet de loi qu’effectuent les honorables sénateurs s’inspire également de cet arrêt.

Manifestement, l’absence de contrôle en dehors de celui de la police est très préoccupant. Le manque de contrôle civil causera effectivement des problèmes constitutionnels. Ajoutez à cela le manque de responsabilité en ce qui a trait aux exigences de rapport et les limitations établies pour ces exigences. Comme M. Trudell l’a dit, la clause omnibus est contraire à l’intérêt public, et réduit la responsabilité que le projet de loi essaie d’établir en imposant des exigences en matière de rapports.

L’autre problème est que, dans ce qui constitue la partie la plus importante de notre «biscuit» — l’article subjectif dont je parlais tout à l’heure — il n’y a pas d’obligation de rapport. Où est notre responsabilité à l’égard du public? Où est le contrôle, de quelle que nature qu’il soit, sans même parler du contrôle civil?

Prenez le paragraphe (3) proposé et ajoutez-le à l’absence de responsabilité qui apparaît dans les autres articles du projet de loi et vous allez vous retrouver avec un véritable problème constitutionnel.

M. Lomer: Potentiellement, c’est encore bien plus difficile. Il y a 12 ans environ, j’étais conseiller en politiques du Solliciteur général de l’Ontario. Le problème qui prédominait à l’époque était celui des poursuites à grande vitesse effectuées par des voitures de police. Ce genre de poursuites seraient impossibles sans désignation et autorisation de pratiquement tous les conducteurs de voitures de police de Toronto. Le résultat net, si j’interprète bien la loi, est que l’autorité politique compétente serait soumise à d’incroyables pressions pour qu’elle désigne et autorise pratiquement la totalité des forces de police. Si vous le faites, il n’y aura plus de contrôle civil. Celui-ci aura disparu.

[Translation]

Ms. Boisvert: I completely agree with you. Let us compare these provisions to one of the first things struck down by the Supreme Court, namely the writs of assistance in which police officers were designated and given a form of blanket search warrant. It was not a matter of committing offences, but rather of entering with a search warrant, signed like a blank cheque. It did not pass the constitutional test. What we have here is much broader than writs of assistance. My view is that we clearly have serious problems.

[English]

Senator Joyal: Another element in relation to the constitutionality of this provision is that the kind of control that is put into place in proposed section 25. The representative of the police forces and the minister said that he designates someone and then someone else designates someone, and so forth. The control is very loose on that basis.

At the end of the year, the report is essentially an information report. It is not a control in the course of the exercise of the authorization. In the *Southam* case, the court established some essential criteria on the reasonableness and on the nature of the third party that must review it. It should be a person who is "neutral and impartial." Those are criteria that have already been stated by the Supreme Court.

When we are told that at the end of the year, the Solicitor General receives a report from the commissioner of the RCMP, there is no control. He is being informed; that is right. In fact, the kind of control to me does not meet the test that the Supreme Court has already put in the context of a specific act that goes outside of the law. The paragraph in proposed section 25, which deals with the annual report, would not meet that other test of what is acceptable in a free and democratic society to maintain the real control of the civilian authority.

Mr. Trudell: I agree with you, senator. You would get a statistical report. We had 59 infiltration cases where we had to break the law. Proposed section 25.3 (2) takes out any specific information because, as has been said earlier, there are too many escape ramps. You are correct.

There would be no meaningful report. Therefore, there would be no accountability in relation to the use of these provisions.

Previously, some police officers may have said to you that they have experience; they know how to infiltrate the police; and they have training. That argument has been made previously. There is no standard training for infiltration and what they can do across the country. Quebec may have some experience because of the bikers, but Manitoba, Saskatchewan and New Brunswick may not.

[Français]

Mme Boisvert: Je suis parfaitement d'accord avec vous. Comparons ces dispositions à une des premières choses invalidée par la Cour suprême, c'est-à-dire les mandats de main-forte où des policiers étaient désignés et recevaient un genre de mandat de perquisition en blanc. Il n'était pas question de commettre des infractions, mais plutôt d'entrer avec un mandat de perquisition, signé comme un chèque en blanc. Le test constitutionnel n'a pas passé. Ici, c'est beaucoup plus large que le mandat de main-forte. Pour moi, c'est évident qu'il y a de graves problèmes.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Il y a un autre élément qui est relié à la constitutionnalité de cette disposition. C'est le genre de contrôle prévu dans l'article 25 proposé. Le représentant du service de police et le ministre ont dit qu'il désigne quelqu'un qui désigne à son tour quelqu'un d'autre, etc. Dans de telles conditions, le contrôle est très lâche.

À la fin de l'année, le rapport se ramène à un simple rapport d'information. Ce n'est pas un moyen de contrôle utilisé au cours de l'exercice de l'autorisation. Dans l'arrêt *Southam*, la cour a établi certains critères essentiels relatifs au caractère raisonnable et à la nature du tiers qui doit examiner le rapport. Ce devrait être une personne qui est «neutre et impartiale». Ces critères ont déjà été établis par la Cour suprême.

Quand on nous dit qu'à la fin de l'année, le solliciteur général reçoit un rapport du commissaire de la GRC, il n'y a pas de contrôle. Il est simplement tenu informé. En fait, ce genre de contrôle ne paraît pas satisfaire aux critères que la Cour suprême a déjà établis dans le contexte d'un acte illégal déterminé. Le paragraphe de l'article 25 proposé qui traite du rapport annuel, ne satisferait pas au critère de ce qui est acceptable dans une société libre et démocratique pour maintenir le contrôle réel de l'autorité civile.

M. Trudell: Je suis d'accord avec vous, sénateur. Tout ce que vous obtiendriez, c'est un rapport statistique. Dans 59 cas d'infiltration, nous avons été obligés d'enfreindre la loi. Le paragraphe 25.3 (2) exclut toute information spécifique parce que, comme on l'a déjà dit, il y a trop d'échappatoires possibles. Vous avez raison.

Il n'y aurait pas de rapport probant. Il n'y aurait donc pas de responsabilité établie en ce qui concerne l'utilisation de ces dispositions.

Il se peut que des agents de police vous aient déjà dit qu'ils ont l'expérience nécessaire; qu'ils connaissent les techniques d'infiltration et qu'ils ont la formation requise. C'est un argument qui a déjà été présenté. Il n'existe pas, à proprement parler, de formation aux techniques d'infiltration ni sur ce que ces gens-là peuvent faire dans le pays. Le Québec a peut-être une certaine expérience de la question à cause des motards, mais le Manitoba, la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick n'en ont probablement pas.

There is no standard accountability. There are no standard provisions for accountability throughout this bill. That must happen if this cookie goes beyond this committee.

The Chairman: It rather surprises me that with a group of legal people in front of me that no one has said that the courts are the ultimate civilian control.

Mr. Lomer: You do not like the control.

The Chairman: The judicial control is the ultimate forum. They throw the case out.

Ms Perkins-McVey: What if this is never revealed? What if there is not a charge laid? What if the police break the law, do all these things in the course of an investigation that goes nowhere? Should we be allowing this kind of activity?

Ms Boisvert: There is a difference in degree. In Quebec, the RCMP has not been charged with money laundering. They did it for years.

Senator Moore: I would like to ask the witnesses a question with respect to proposed new clause 467.11 (1) on page 30 of the bill. It reads as follows:

Every person who, for the purpose of enhancing the ability of a criminal organization to facilitate or commit an indictable offence under this or any other Act of Parliament, knowingly, by act or omission, participates in or contributes to any activity of the criminal organization is guilty of an indictable offence ...

I heard the example of a farmer in Quebec whose field was being used to grow marijuana. His land was being used without his knowledge and against his will. How is he caught? You indicate that he would be, and I do not understand that.

The witness indicated that that innocent farmer would be caught by this proposed clause, and I would like her to explain that to me.

Ms Boisvert: Usually, the farmer knows what is there, but does not do anything.

Senator Moore: He might know it, but if he is not doing it wilfully, some gang is threatening him.

Ms Boisvert: Not wilfully, but knowingly.

Senator Moore: He might know what is going on in his field, but he is not a willing participant in that crime. How is he caught by that?

Ms Perkins-McVey: Look at the definition of facilitation. Under proposed section 467.1 (2) states that "... facilitation of an offence does not require knowledge of a particular offence the commission of which is facilitated, or that an offence actually be committed."

The farmer has been given as an example of a facilitator by the use of the soil in his field. It is not required that he has knowledge of a particular offence that he is facilitating?

Il n'y a pas de critère général qui détermine ce qu'est la responsabilité. Le projet de loi ne contient aucune disposition normalisée à ce sujet. C'est pourtant ce qu'il devrait y avoir si le comité laisse passer notre biscuit.

La présidente: Je suis fort surprise de voir que malgré le groupe de juristes qui se trouve devant moi, personne n'a dit que les tribunaux représentent le contrôle civil ultime.

M. Lomer: Vous n'aimez pas le contrôle.

La présidente: Le contrôle judiciaire est l'instance ultime. C'est le tribunal qui peut infirmer la décision.

Mme Perkins-McVey: Qu'arrivera-t-il si ce qui c'est passé n'est jamais révélé? Que se passera-t-il si une accusation n'est pas portée? Et si la police enfreint la loi et commet un tas d'infractions au cours d'une enquête qui n'aboutit à rien? Devrions-nous autoriser ce genre d'activité?

Mme Boisvert: C'est une différence de degré. Au Québec, la GRC n'a pas été mise en accusation pour blanchiment d'argent. Il y avait pourtant des années qu'elle le faisait.

Le sénateur Moore: Je voudrais poser une question aux témoins à propos du nouvel article 467.11 (1) proposé, à la page 30 du projet de loi. Il dit:

Est coupable d'un acte criminel [...] quiconque sciemment, par acte ou omission, participe à une activité d'une organisation criminelle ou y contribue dans le but d'accroître la capacité de l'organisation de faciliter ou de commettre un acte criminel prévu à la présente loi ou à une autre loi fédérale [...]

J'ai entendu donner l'exemple d'un agriculteur du Québec dont deux champs étaient utilisés pour y faire pousser de la marijuana. Ses terres étaient utilisées sans qu'il le sache et sans son agrément. En quoi cette clause s'applique-t-elle à lui? Vous dites qu'elle s'applique et je ne comprends pas pourquoi.

Le témoin a dit que les dispositions de l'article proposé s'appliqueraient à cet agriculteur innocent et je voudrais qu'elle m'explique pourquoi.

Mme Boisvert: Habituellement, l'agriculteur sait ce qui pousse dans son champ, mais il ne fait rien.

Le sénateur Moore: Il le sait peut-être, mais il ne le fait pas volontairement et il peut avoir été menacé par un gang.

Mme Boisvert: Pas volontairement, mais sciemment.

Le sénateur Moore: Il sait peut-être ce qui se passe dans son champ, mais il ne participe pas volontairement à l'acte criminel. En quoi ces dispositions s'appliquent-elles à lui?

Mme Perkins-McVey: Regardez la définition de la facilitation. Le paragraphe 467.1 (2) proposé dit que «Il n'est pas nécessaire pour qu'il y ait facilitation d'une infraction, que la nature de celle-ci soit connue, ni que l'infraction soit réellement commise.»

L'utilisation de son champ fait que l'agriculteur un facilitateur. Il n'est pas nécessaire qu'il connaisse la nature de l'infraction qu'il facilite.

The Chairman: Is duress not a defence?

Ms Perkins-McVey: Is it under duress? Duress has a specific legal connotation. You almost have to have a gun to your head in order to make out a duress defence.

Senator Joyal: It is very strong.

Ms Perkins-McVey: It does not necessarily require duress.

Senator Moore: I do not think that a court of law would find that farmer guilty, I am sorry. I think that is a real stretch. I could not see that happening.

Ms Perkins-McVey: If, by legislation, it is possible to catch non-criminal activity by virtue of the definition, then are we not dealing with a problem with a piece of legislation that would be caught under section 7 as being unconstitutional for overbreadth? That is the kind of rationale and analysis that was set out in *Sharpe* and other recent cases.

Senator Moore: It still goes back to the fact that he is supposed to be doing something for the purpose of contributing or facilitating. He does not have that purpose. That is my point.

The Chairman: I thank the witnesses for coming before us this morning and for staying so long. We must rise at 1:30 and we have one more matter to cover before we go.

We have before us a draft report arising out of our meeting with Mr. Kingsley the other day. We really do not have time to edit it ourselves and see if it agrees with what happened. I will ask you to take it home, keep it confidential and if you have any changes or amendments to make to it, get them to me by Monday morning.

This committee is now adjourned.

La présidente: La contrainte n'est-elle pas un argument de défense?

Mme Perkins-McVey: Le fermier est-il soumis à une contrainte? La contrainte a un sens juridique précis. Il faut presque qu'on vous ait mis un revolver sur la tempe pour que vous puissiez invoquer la contrainte pour votre défense.

Le sénateur Joyal: C'est un terme qui a un sens très fort.

Mme Perkins-McVey: Cela n'implique pas nécessairement la contrainte.

Le sénateur Moore: Je regrette, mais je ne pense pas qu'un tribunal jugerait cet agriculteur coupable. Je crois que ce serait vraiment forcer les choses. Ça m'étonnerait que ça se produise.

Mme Perkins-McVey: Si, en vertu de la définition donnée dans la loi, il est possible de sanctionner une activité non criminelle, ne sommes-nous pas confrontés à un problème puisqu'il s'agit d'une loi qui, en vertu de l'article 7, serait jugée inconstitutionnelle parce qu'elle a une portée exagérée? C'est le genre de raisonnement et d'analyse présentés dans l'arrêt *Sharpe* et d'autres arrêts récents.

Le sénateur Moore: Cela nous amène malgré tout au fait que cet agriculteur est censé faire quelque chose qui contribue ou facilite un acte criminel. Or, ce n'est pas du tout son objectif. C'est ce que je veux dire.

La présidente: Je remercie les témoins de ce matin d'avoir bien voulu rester si longtemps. Nous devons lever la séance à 13 h 30, et avant de le faire, nous avons une autre question à examiner.

Nous avons devant nous un projet de rapport rédigé à la suite de notre rencontre avec M. Kingsley, l'autre jour. Nous ne disposons pas du temps nécessaire pour le réviser nous-mêmes et voir s'il correspond exactement à ce qui s'est passé. Je vous demanderai donc de l'emporter avec vous, d'en protéger la confidentialité et si vous avez des changements ou des modifications à lui apporter, de me les communiquer d'ici lundi matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Ms Heather Perkins-McVey, Chair, National Criminal Justice
Section;
Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

From the "Barreau du Québec"

Ms Carole Brosseau, Lawyer, Research and Legislation;
Ms Anne-Marie Boisvert, Chair of the Criminal Law
Committee.

From the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Mr. William M. Trudell, Chair.

From the Criminal Lawyers' Association:

Mr. Michael Lomer, Counsel.

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Heather Perkins-McVey, présidente de la Section
nationale du droit pénal;
Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du
droit.

Du Barreau du Québec:

Mme Carole Brosseau, avocate, Service de recherche et
législation;
Mme Anne-Marie Boisvert, présidente du Comité sur le droit
criminel.

Du Conseil canadien des avocats de la défense:

M. William M. Trudell, président.

De la Criminal Lawyers' Association:

M. Michael Lomer, avocat.

A1
YC 24
-L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, November 28, 2001

Le mercredi 28 novembre 2001

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Second meeting on:
Bill C-24, An Act to amend the Criminal Code
(organized crime and law enforcement) and to make
consequential amendments to other Acts

Deuxième réunion concernant:
Le projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel
(crime organisé et application de la loi)
et d'autres lois en conséquence

Second and last meeting on:
Regulation Proposed by the
Chief Electoral Officer

Deuxième et dernière réunion concernant:
Le règlement proposé par le
directeur général des élections

INCLUDING:
THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Regulation proposed by the
Chief Electoral Officer)

Y COMPRIS:
LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Règlement proposé par le
directeur général des élections)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
Biron	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Moore
(or Robichaud, P.C.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Biron substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*November 28, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
Biron	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.,	Moore
(ou Robichaud, c.p.)	Nolin
Cools	Pearson
Fraser	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Biron est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 28 novembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday November 28, 2001
(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:42 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Biron, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Rivest (12).

Other senator present: Honourable Senator Wilson (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee proceeded to study Bill C-24, An Act in respect of Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts. (*For complete text of Order of Reference see proceedings of the committee, Issue No. 15, November 8, 2001.*)

WITNESSES:

From the Montreal Urban Community Police Department:

Mr. Denis Asselin, Counsel, Deputy Chief, Head, Legal Affairs Division;

Mr. Marc St-Laurent, Deputy Chief, Division of Investigation.

From the Ontario Provincial Police (OPP):

Mr. Frank Ryder, Detective, Chief Superintendent;

Mr. Dennis Moore, Detective Superintendent, Organized Crime Unit.

From the Organized Crime Agency of B.C.:

Mr. Mike Ryan, Inspector.

As individuals:

Mr. Guy Ouellette, Specialist in Criminalized Biker Gangs;

Mr. Yves Lavigne, Journalist.

From the Université de Montréal:

Ms Louise Viau, Law Professor.

From the Department of Justice:

Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy Section;

Mr. William Bartlett, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms Shalin Sugunasiri, Counsel, Criminal Law Policy Section

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Mr. Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General, Office of SADSG, Police and Security

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2001
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 42, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Biron, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Rivest (12).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Wilson (1).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité examine le projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 15 du 8 novembre 2001 du comité.*)

TÉMOINS:

Du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal:

M. Denis Asselin, avocat, assistant-directeur, chef de la Division des affaires juridiques;

M. Marc St-Laurent, assistant-directeur, Division des enquêtes.

De la Police provinciale de l'Ontario (PPO):

M. Frank Ryder, détective, surintendant en chef;

M. Dennis Moore, surintendant-détective, Unité du crime organisé.

De l'Organized Crime Agency of B.C.:

M. Mike Ryan, inspecteur.

À titre personnel:

M. Guy Ouellette, spécialiste des bandes de motards criminalisés;

M. Yves Lavigne, journaliste.

De l'Université de Montréal:

Mme Louise Viau, professeure de droit.

Du ministère de la Justice:

M. Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Section de la politique en matière de droit pénal;

M. William Barlett, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Shalin Sugunasiri, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

M. Paul Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal, Bureau du SSGAS, Police et sécurité.

Mr. St-Laurent made a statement. Mr. Ryder made a statement.
Mr. Ryan made a statement. Mr. Ouellette made a statement.

Together, the witnesses answered questions.

Ms Viau made a statement and answered questions.

At 6:10 p.m., the sitting was suspended.

At 6:35 p.m., the sitting was resumed.

Mr. Lavigne made a statement and answered questions.

Mr. Mosley made a statement.

After debate, the Chair read a press release into the record.

Mr. Kennedy made a statement. Together the witnesses answered questions.

The following organizations / witnesses submitted briefs during the committee's hearings on Bill C-24: The Honourable Lawrence MacAulay, Antonio Nicaso, Canadian Police Association, Canadian Association of Chiefs of Police, Montreal Urban Community Police Department, Royal Canadian Mounted Police, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, The Canadian Bar Association, Federation of Canadian Municipalities, Ontario Provincial Police (OPP), Organized Crime Agency of British Columbia, Ms Louise Viau, University of Montreal.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2001, the committee proceeded to review the regulation proposed by the Chief Electoral Officer, tabled in the Senate on October 16, 2001 (*for complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 15, November 8, 2001*).

At 9:17 p.m., the committee went *in camera* for the purpose of the consideration of a draft report.

After debate, it was agreed, — That the Chair table the report at the next sitting of the Senate, with the changes made.

At 9:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

M. St-Laurent fait une déclaration. M. Ryder fait une déclaration. M. Ryan fait une déclaration. M. Ouellette fait une déclaration.

Les témoins répondent ensemble aux questions.

Mme Viau fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 35, le comité reprend ses travaux.

M. Lavigne fait une déclaration et répond aux questions.

M. Mosley fait une déclaration.

Après discussion, la présidente lit un communiqué aux fins du compte rendu.

M. Kennedy fait une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

Les groupes/particuliers suivants ont déposé des mémoires sur le projet de loi C-24: l'honorable Lawrence MacAulay, Antonio Nicaso, l'Association canadienne des policiers, l'Association canadienne des chefs de police, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, la Gendarmerie royale du Canada, le Conseil canadien des avocats de la défense, l'Association du Barreau canadien, la Fédération canadienne des municipalités, la Police provinciale de l'Ontario (PPO), l'Organized Crime Agency of British Columbia, Mme Louise Viau, l'Université de Montréal.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2001, le comité examine le règlement proposé par le directeur général des élections, déposé au Sénat le 16 octobre 2001 (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 15 du 8 novembre 2001*).

À 21 h 17, le comité se réunit à huis clos pour discuter du projet de rapport.

Après discussion, il est convenu — Que la présidente dépose le rapport modifié à la prochaine séance du Sénat.

À 21 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, November 29, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

ELEVENTH REPORT

Pursuant to the Order of Reference from the Senate dated November 6, 2001, that the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to review the proposed Referendum Regulation adapting the Canada Elections Act for the purposes of a referendum, tabled in the Senate on 16 October 2001, your committee now reports as follows.

The Referendum Act, passed in 1992, allows the Governor in Council to proclaim a referendum to consult the Canadian electorate "on any question relating to the Constitution of Canada". Only one such referendum has been held, on the proposed Charlottetown Accord, in late 1992. Section 7 of the Referendum Act provides for the relationship between the Canada Elections Act and the technical structure necessary to carry out a referendum.

Section 7(3) of the Referendum Act authorizes the Chief Electoral Officer to adapt, by regulation, the Canada Elections Act in such manner as he or she considers necessary for the purposes of applying that Act in respect of a referendum. Pursuant to section 7(6) of the Act, a copy of each regulation that the Chief Electoral Officer proposes to make shall be deposited with the Clerks of the Senate and the House of Commons at least seven days before the day on which the regulation is proposed to be made. The committees of the Senate and the House of Commons designated to review the proposed regulations may make such recommendations to the Chief Electoral Officer as they consider appropriate.

The regulation adapting the Canada Elections Act for the purposes of a referendum was first made in 1992, and was subsequently amended to reflect changes in the electoral legislation. In all these instances, the proposed Referendum Regulation was reviewed by your committee, which traditionally deals with matters and legislation relating to elections and referendums.

A new Canada Elections Act, Bill C-2, S.C. 2000, c. 9, came into force on 1 September 2000. The new Act did not contain any revolutionary or radical changes, but did implement a major reorganization of the Canada Elections Act. A new referendum regulation became essential. Your committee concurs with the Chief Electoral Officer, who appeared on 8 November 2001, that the proposed Regulation appears to be a reasonable adaptation. Many of the changes are as simple as the substitution of the word "referendum" for "election".

Your committee commends Mr. Kingsley for the manner in which he has carried out his duties under the Referendum Act, but also agrees with his position that the adaptation of the Canada Elections Act for purposes of a referendum should require parliamentary approval.

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 29 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du Sénat daté du 6 novembre 2001, voulant que le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner le projet de règlement adaptant la Loi électorale du Canada en vue d'un référendum, projet déposé au Sénat le 16 octobre 2001, le comité présente le rapport qui suit.

La Loi référendaire, adoptée en 1992, habilite le gouverneur en conseil à consulter l'électorat canadien par voie référendaire «sur une question relative à la Constitution du Canada». Un seul référendum du genre a été tenu, soit à la fin de 1992 sur l'Accord de Charlottetown. L'article 7 de la Loi référendaire établit la relation entre la Loi électorale du Canada et la structure technique nécessaire à la tenue d'un référendum.

Le paragraphe 7(3) de la Loi référendaire autorise le directeur général des élections à adapter, par règlement, la Loi électorale du Canada de la façon qu'il estime nécessaire à son application à un référendum. Conformément au paragraphe 7(6) de la Loi, une copie des règlements que le directeur général des élections se propose de prendre est déposée auprès des greffiers du Sénat et de la Chambre des communes au moins sept jours avant la date prévue pour leur prise. Les comités du Sénat et de la Chambre des communes désignés pour étudier les règlements proposés peuvent faire au directeur général des élections les recommandations qu'ils jugent utiles.

Le règlement adaptant la Loi électorale du Canada à des fins référendaires a été pris pour la première fois en 1992, puis a été modifié en fonction des changements apportés à la loi électorale. Chaque fois, le règlement référendaire proposé a été examiné par le présent comité, qui s'occupe traditionnellement des questions et des propositions législatives ayant trait aux élections et aux référendums.

Une nouvelle Loi électorale du Canada (projet de loi C-2, L.C. 2000, ch. 9) est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000. Sans apporter de changement radical ou révolutionnaire, la mesure a tout de même réalisé une vaste réorganisation de la Loi électorale du Canada. Un nouveau règlement référendaire devenait donc essentiel. Le comité a convenu avec le directeur général des élections, qui a comparu le 8 novembre 2001, que le règlement proposé semble être une adaptation raisonnable. Bon nombre de changements sont aussi simples que la substitution du mot «référendum» à «élection».

Le comité félicite M. Kingsley pour la façon dont il a rempli ses fonctions en vertu de la Loi référendaire, mais s'entend avec lui pour dire que l'adaptation de la Loi électorale du Canada à des fins référendaires devrait exiger l'approbation parlementaire.

Your committee raised the concern that tabling a proposed regulation with Parliament at least seven days before it was implemented was insufficient time for a number of reasons. The Chief Electoral Officer noted that the problem would be obviated if the adaptation of the Canada Elections Act required the approval of Parliament rather than the approval of the Chief Electoral Officer. While your committee appreciates the assurance of the Chief Electoral Officer that he would not implement such a regulation without having obtained comments from, and the agreement of, the Senate and the House of Commons, we agree that a far more satisfactory solution would be for Parliament to take responsibility for approving the adaptation of the Canada Elections Act to the referendum process.

Your committee therefore questions the overall referendum regulation process, and the role thrust upon the Chief Electoral Officer by the existing legislation. The Chief Electoral Officer himself described the power to adapt the provisions of one piece of legislation to another as "a most unusual power... It is unique at the federal level". The Chief Electoral Officer, in effect, is authorized to make quasi-legislative changes without the approval of Parliament. Your committee feels that this is neither fair to the Chief Electoral Officer, nor consistent with our system of parliamentary democracy.

Your committee wishes to note a second problem. The federal government and several provinces have referendum legislation. On some crucial points, such as residency requirements, expenditure limits and free media access, the various Acts can differ significantly. Clearly, any province can hold a referendum on its own question and under its own parameters. However, the Chief Electoral Officer noted that holding a referendum on one question under two different legislative structures can result in administrative differences that could disadvantage individual voters and groups. Your committee notes that constitutional questions, which are the only type that can be asked under the Referendum Act, affect all Canadians, and therefore we urge the Federal Government to work with its provincial counterparts to harmonize administrative rules so that no Canadian is disadvantaged.

Le comité craint que, pour un certain nombre de raisons, la période minimale de sept jours avant la date prévue de la prise, prescrite pour le dépôt au Parlement d'un règlement proposé, ne soit insuffisante. D'après le directeur général des élections, le problème serait évité si l'adaptation de la Loi électorale du Canada exigeait l'approbation du Parlement plutôt que celle du directeur général des élections. Le comité sait gré au directeur d'affirmer qu'il n'appliquerait pas un tel règlement sans avoir obtenu les commentaires et l'assentiment du Sénat et de la Chambre des communes, mais il serait beaucoup plus approprié que le Parlement prenne la responsabilité d'approuver l'adaptation de la Loi électorale du Canada au processus référendaire.

Le comité remet donc en question tout le processus de règlement référendaire ainsi que le rôle imposé par les dispositions existantes au directeur général des élections. Le directeur a lui-même décrit le pouvoir d'adapter les dispositions d'un texte législatif à un autre comme étant «un pouvoir des plus inhabituels, unique au palier fédéral». Il est en fait habilité à faire des changements quasi-législatifs sans l'approbation du Parlement, ce qui, de l'avis du comité, n'est ni juste pour le directeur général des élections, ni conforme à notre système de démocratie parlementaire.

Le comité désire attirer l'attention sur un second problème. Le gouvernement fédéral et plusieurs provinces disposent d'une loi référendaire. Sur quelques points cruciaux, comme les conditions de résidence, les limites de dépenses et l'accès libre des médias, les diverses mesures peuvent différer de façon marquée. Il est évident que toute province peut tenir un référendum sur la question qu'elle choisit et selon ses propres paramètres. Toutefois, le directeur général des élections a fait remarquer que la tenue d'un référendum sur une question en vertu de deux structures législatives distinctes peut entraîner des différences administratives qui pourraient désavantager certains groupes ou individus. Le comité estime que les questions constitutionnelles, qui sont les seuls types de questions à pouvoir être posées en vertu de la Loi référendaire, concernent tous les Canadiens. Par conséquent, nous enjoignons au gouvernement fédéral de collaborer avec ses homologues provinciaux pour harmoniser les règlements administratifs afin qu'aucun Canadien ne soit désavantagé.

Finally, your committee gave serious consideration to the relationship between the Canada Elections Act and the Referendum Act. Although the possibility of one combined Act was considered, your Committee concludes that two separate Acts are by far the preferable option. Therefore, your Committee recognizes that some mechanism is required that would adapt any future changes in the Canada Elections Act to the Referendum Act simply and expediently. One method would be to include a clause in the Elections Act so future amendments to that Act would contain consequential amendments to the Referendum Act or Regulation.

Respectfully submitted,

Enfin, le comité a fait un examen approfondi de la relation entre la Loi électorale du Canada et la Loi référendaire. Même si la possibilité de combiner les deux a été prise en considération, le comité conclut qu'il est de beaucoup préférable d'avoir deux lois distinctes, et il reconnaît donc qu'il faut un mécanisme pour adapter la Loi électorale du Canada à la Loi référendaire d'une façon simple et opportune. Par conséquent, le comité reconnaît la nécessité d'un mécanisme qui adaptera simplement et rapidement la Loi référendaire en fonction des changements apportés à la Loi électorale du Canada. Un moyen consisterait à inclure dans la Loi électorale un article portant que toute modification subséquente à cette loi doit renfermer des modifications corrélatives à la Loi référendaire et à son règlement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 28, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-24, an act to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 3:42 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We are continuing with our consideration of Bill C-24, an act to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other acts.

We are beginning today with a panel starting with representatives from the Montreal police force, the Ontario Provincial Police, the Organized Crime Agency of B.C., and Mr. Guy Ouellette, a specialist in criminalized biker gangs.

We will begin with Mr. St-Laurent.

[*Translation*]

Mr. Marc St-Laurent, Deputy Chief, Investigations Division, Montreal Urban Community Police Department: With me today is Denis Asselin, Counsel, Deputy Chief and Head of the Legal Affairs Division.

On October 16, 2000, we appeared before the House of Commons Subcommittee on Organized Crime to tell the members that Bill C-95, which was passed on May 2, 1997, had proven difficult to enforce and largely ineffective in fighting organized crime. In May 2001, we delivered the same message to the members of the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights. We thank you for asking us to present our comments on a bill that is very important to us.

Our disappointment with Bill C-95 is matched by our delight with Bill C-24. We are therefore enthusiastic and confident about the future, because this bill to fight organized crime at last meets our expectations. We support the amendments proposed in the bill, in particular the new definitions of "criminal organization" and "criminal organization offence." We also support, needless to say, the measures designed to protect justice system participants and provide immunity for peace officers. We believe that the new rules governing the seizure and forfeiture of offence-related property and proceeds of crime are better than the current rules.

We will take advantage of this opportunity today to focus on some of the highlights of Bill C-24 and explain to you the impact they will have on policing. First of all, I will discuss the impact of the new definition of "criminal organization."

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 42 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous continuons notre examen du projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence.

Pour commencer, aujourd'hui, nous recevons une brochette de témoins représentant la police de Montréal, la Police provinciale de l'Ontario, l'Organized Crime Agency of B.C., et M. Guy Ouellette, spécialiste des bandes de motards criminalisées.

Nous commençons avec M. St-Laurent.

[*Français*]

M. Marc St-Laurent, assistant-directeur, Division des enquêtes, Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM): Je suis accompagné par Me Denis Asselin, avocat, assistant-directeur, chef de la Division des affaires juridiques.

Le 16 octobre 2000, nous nous sommes présentés devant le Sous-comité sur le crime organisé de la Chambre des communes pour expliquer à ses membres à quel point le projet de loi C-95, qui avait été adopté le 2 mai 1997, s'était avéré difficile d'application et fort peu efficace contre le crime organisé. En mai 2001, nous avons livré le même message aux membres du Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes. Nous vous remercions de nous avoir invités à vous faire part de nos commentaires sur un projet de loi qui nous tient à coeur.

Autant le projet de loi C-95 nous avait déçus, autant nous sommes satisfaits du projet de loi C-24. Nous sommes donc enthousiastes et confiants pour l'avenir, parce que cette loi destinée à lutter contre les organisations criminelles répond enfin à nos attentes. Nous souscrivons aux modifications qu'elle propose et plus particulièrement à la nouvelle définition donnée aux organisations criminelles ainsi qu'aux infractions créées sur mesure pour elles. Nous sommes également en faveur, il va sans dire, avec des mesures de protection accordées aux personnes associées au système judiciaire et aux agents de la paix. Nous croyons que les nouvelles règles concernant la saisie et la confiscation des biens liés aux infractions et aux produits de la criminalité sont préférables aux règles actuelles.

Nous profitons de l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui pour nous attarder sur certains points saillants du projet de loi C-24 et vous expliquer l'impact qu'ils auront sur les opérations policières. En premier lieu, je parlerai de l'impact de la nouvelle définition d'organisation criminelle.

Under the law as it currently stands, it is very difficult to prove that a criminal organization exists, even where that group comprises members of a motorcycle gang that openly portrays itself as a criminal organization. The current definition of “gang” requires evidence of what we refer to as the “three and five” rule; in other words, we have to prove that a gang has at least five members, some of whom committed in the previous five years a series of offences subject to imprisonment for at least five years. We also have to prove that the gang’s primary activity is committing crimes.

Unfortunately for law enforcement agencies, criminal organizations were quick to learn that they could get around that definition by setting up satellite groups and having subordinate groups commit crimes for them. Under the new definition of “criminal organization” in Bill C-24, all we will have to do is prove the existence of a group of at least three people — not five — whose main objectives include committing or facilitating the commission of crimes for the purpose of realizing gain. This new definition will enable us to reach not only the individuals throughout the organization who actually commit the crimes, but all the leaders who work in the shadows to orchestrate the crimes and all the sympathizers who gravitate toward them and indirectly support their activities.

With respect to the three new offences, Bill C-24 creates three new offences, which, as Minister McLellan stated when she tabled the bill, all target those who participate directly or indirectly in the activities of a criminal organization.

The organized crime specialists at the MUCPD believe they will be able to deal a serious blow to criminal organizations once these three offences are created. They are particularly happy with clause 467.11 dealing with participation in or contributions to the activities of a criminal organization. Everyone views that section as the keystone of Bill C-24 and considers it a good replacement for the participation offence added to the Criminal Code under Bill C-95.

Take, for example, an operation that we conducted, operation “Amorce.” The goal of that investigation, which was conducted by the MUCPD’s organized crime squad, was to dismantle the Rock Machine cell that specialized in narcotics trafficking; the investigation took a year and cost \$2.5 million. Some members of the gang were prosecuted, largely on the strength of testimony from informant Peter Paradis. Eight gang members were even charged with criminal organization offences, but only four were convicted. Two were acquitted because the Crown failed to show that they knew that other members of their group had, in the previous five years, committed at least two drug-trafficking offences. The other two were also acquitted, because the evidence showed that they had both been involved in trafficking less than three kilograms of marijuana, an offence subject to only three years in prison, not five. Of the four people acquitted on charges of committing a criminal organization offence, three are still doing business with the Rock Machine, now the Bandidos, and the fourth is being scouted by the Nomades.

Dans l’état actuel du droit, il est très difficile de démontrer qu’une organisation criminelle existe même si elle regroupe des motards qui s’affichent ouvertement. En effet, la définition actuelle d’un gang exige entre autres la preuve de ce que nous appelons la règle des trois-cinq. Cela veut dire que nous devons prouver que ce gang comporte au moins cinq membres, dont certains ont commis durant les cinq dernières années des infractions criminelles passibles de plus de cinq ans d’emprisonnement. Il faut également prouver que le gang a comme principale activité la commission de crimes.

Malheureusement pour les forces de l’ordre, les groupes criminalisés ont vite compris qu’ils pouvaient se soustraire à cette définition en se satellisant et en faisant commettre leurs crimes par des groupes subalternes. Or, avec la nouvelle définition des organisations criminelles incluses dans le projet de loi C-24, il nous suffira de démontrer l’existence d’un groupe d’au moins trois personnes — et non plus de cinq — dont l’un des buts principaux est de commettre ou de faciliter la commission de crimes en vue de s’enrichir. Cette nouvelle définition nous permettra d’atteindre, en plus des exécutants répartis ou hissés dans la hiérarchie d’une organisation, toutes les têtes dirigeantes qui orchestrent dans l’ombre la commission de crimes, de même que tous ses sympathisants qui gravitent dans leur entourage et qui supportent indirectement leurs activités.

En ce qui concerne les trois nouvelles infractions, le projet de loi C-24 crée trois nouvelles infractions qui, comme le disait Mme McLellan, ministre de la Justice, lors du dépôt du projet de loi, ciblent tous ceux qui participent à divers degrés aux activités d’une organisation criminelle.

Les spécialistes du crime organisé au SPCUM sont convaincus qu’ils pourront ébranler sérieusement les organisations criminelles lorsque ces trois infractions seront créées. Ils sont particulièrement satisfaits du texte de l’article 467,11 concernant la participation et la contribution aux activités d’une organisation criminelle. De l’avis de tous, cette disposition est la pièce maîtresse du projet de loi C-24 et elle remplace avantageusement l’infraction de la participation introduite dans le Code criminel par le projet de loi C-95.

Prenons l’exemple d’un projet que nous avons vécu, le projet «amorce». Cette enquête, menée par l’escouade du crime organisé du SPCUM, visait à démanteler une cellule des Rock Machine spécialisée dans le trafic des stupéfiants. L’enquête a duré un an et a coûté 2,5 millions de dollars. Certes, certains membres de ces gangs ont été traduits devant les tribunaux, en grande partie grâce au témoignage du délateur Peter Paradis. Huit d’entre eux ont même été accusés d’avoir commis des actes de gangstérisme, mais quatre seulement ont été trouvés coupables. Deux ont été acquittés, parce que la Couronne n’a pas réussi à démontrer qu’ils savaient que d’autres membres de leur groupe avaient commis au cours des cinq années précédentes au moins deux crimes reliés au trafic des stupéfiants. Les deux autres ont également été acquittés, parce que la preuve recueillie démontrait qu’ils s’étaient livrés l’un et l’autre au trafic d’une quantité de cannabis inférieure à trois kilogrammes. Or, cette infraction est passible de seulement trois ans d’emprisonnement et non de cinq. Parmi ces quatre individus acquittés d’avoir commis des actes de gangstérisme,

If the trial were to be repeated under the provisions of Bill C-24, chances are that all eight would be convicted.

Despite the extensive resources allocated to operation «Amorce», five highly-placed members of the Rock Machine faced no charges, even though we know for certain that they ran all the drug trafficking. Today, they are free and more active than ever. Once again, if the trials were to be repeated, at least four of the members could be charged with the new offence of participation established in Bill C-24 and would probably be convicted.

The evidence would show that through their actions they “contributed to the activities” of the Rock Machine “to facilitate trafficking in narcotics” by members of that organization, as provided for in the new offence of participation.

We have many other examples that illustrate the benefits of the new provisions. When the new offence of participation comes into force, we will be able to charge many people who are drawn to criminal organizations and contribute to their activities: for example, public servants who provide them with confidential addresses (if you have been following the news, this has happened in Quebec); electricians who secretly install the wiring for a dozen hydroponic greenhouses, knowing full well they will be used to grow marijuana; and electronics experts who inspect the places where meetings are held to ensure that the police have not installed any listening devices. All these people who facilitate the activities of criminal organizations could be covered by this new offence.

With respect to immunity for peace officers, as you know, in 1999, the Supreme Court of Canada reiterated in *Campbell and Shirose* that the rule of law is one of the fundamental and organizing principles of the Constitution and that a crucial element of the rule of law is that there be “one law for all.” The Supreme Court said police officers are not above the law it is their duty to enforce. It went on to say, however, that police officers should be granted some form of immunity and that Parliament would have to amend the law accordingly. Prior to that ruling, police officers had always believed they enjoyed immunity that allowed them to commit acts or omissions provided they were not offensive to society. The Supreme Court did not challenge that fact, because while it deemed it unacceptable for police officers to conduct themselves in such a way in the course of their investigations, it did not call on Parliament to set parameters for them.

Truth be told, Bill C-24 simply gives back to police officers the tools they were already using without any problem before the decision in *Campbell and Shirose*. The part of the bill that grants

trois entretiennent encore aujourd’hui des relations d’affaires avec les Rock Machine, les Bandidos maintenant, et le quatrième est un prospect pour l’organisation des Nomades.

Si le projet était à refaire avec les dispositions du projet de loi C-24, tout porte à croire que tous les huit auraient été trouvés coupables.

Malgré l’ampleur des ressources déployées dans le projet «Amorce», cinq membres haut-placés des Rock Machine n’ont fait l’objet d’aucune accusation, même si nous savons très bien qu’ils commandaient les opérations de trafic de stupéfiants. Aujourd’hui ils sont en liberté et ils continuent leurs activités de plus belle. Encore une fois, si le procès était à refaire, au moins quatre d’entre eux pourraient être accusés de la nouvelle infraction de participation prévue dans le projet de loi C-24, et ils seraient sans doute trouvés coupables.

La preuve démontrait en effet que par leurs agissements, ils avaient contribué aux activités des Rock Machine dans le but de faciliter le trafic de stupéfiants par les membres de cette organisation comme le prévoit la nouvelle infraction de participation.

Nous disposons de plusieurs autres exemples qui démontrent les avantages de la nouvelle disposition. Ainsi, lorsque la nouvelle infraction de participation et de contribution sera en vigueur, nous pourrions accuser plusieurs personnes qui gravitent autour des organisations criminelles et qui contribuent à leurs activités. Il s’agirait, par exemple, du fonctionnaire qui leur fournit des adresses confidentielles — si vous avez lu les médias, il y en a au Québec —, de l’électricien qui installe clandestinement les systèmes électriques d’une douzaine de serres hydroponiques, sachant très bien qu’elles serviront à la culture de cannabis; de l’expert en électronique qui inspecte les lieux où se tiennent les réunions pour s’assurer que les policiers n’y ont pas installé de dispositifs d’écoute. Tous ces gens qui facilitent les activités des organisations criminelles pourront être touchés par cette nouvelle infraction.

En ce qui a trait à l’unité relative pour les agents de la paix, comme vous le savez, en 1999, dans le jugement *Campbell et Shirose*, la Cour suprême du Canada a rappelé que la primauté du droit est l’un des principes constitutionnels directeurs fondamentaux, et que l’un des aspects cruciaux de la primauté du droit est qu’il y a une seule loi pour tous. La Cour suprême a dit que les policiers ne sont pas au-dessus des lois qu’ils sont chargés d’appliquer. Elle a cependant ajouté qu’il y a lieu d’accorder aux policiers une certaine forme d’immunité, et que pour ce faire, le Parlement devait modifier la loi. Avant cette décision, les policiers avaient toujours cru qu’ils bénéficiaient d’une immunité qui leur permettait de commettre certains actes ou omissions, dans la mesure où ceux-ci n’étaient pas de nature à offenser la société. La Cour suprême n’a pas remis en question cette réalité, car si elle avait trouvé inacceptable que les agents de la paix puissent ainsi se comporter dans le cadre de leur enquête, elle n’aurait pas invité le législateur à leur fixer des paramètres.

À vrai dire, le projet de loi C-24 ne fait que redonner aux policiers des outils qu’ils utilisaient déjà sans problème avant la décision *Campbell et Shirose*. Or ce volet du projet de loi qui

relative immunity to peace officers is very controversial. We understand that the proposed amendments give many people a start.

Was it necessary to stipulate that police officers cannot commit sexual assault or murder? We did not need this legislative prohibition. No matter the investigation, it would never enter our mind to commit that kind of offence. We, too, believe that the end does not justify the means. We were shocked ourselves that Parliament felt it necessary to impose such limits, but we accept them.

We are totally opposed to the suggestion put forward by some people to include in the bill a mechanism for judicial authorization. It is very important for us to tell you where we stand on this issue. It is important to understand that in most cases, police officers do not know ahead of time the exact nature of the actions they will have to take in the course of their investigations and do not know when or where those actions might be taken. On the contrary, police officers usually encounter unexpected, urgent situations. We therefore believe there is no need to establish a judicial procedure that would apply only in unusual circumstances.

Our belief is that the controls already in the bill are quite enough to protect people from police abuse. The immunity granted police officers under the Controlled Drugs and Substances Act is a very telling precedent.

Since that act came into force in 1997, police officers have been allowed to carry narcotics and sell them or offer them for sale. Despite that immunity, our policy at the MUCPD has always been to refrain from engaging in such acts except where absolutely necessary. We have used the immunity provisions of the act only a dozen times since 1997.

Bill C-24 does not allow all police officers to commit unlawful acts as they see fit. Only police officers designated by the Minister of Public Security who are acting in a specific investigation and persons acting at their direction are permitted to do so and may only do so if they have reasonable grounds for believing that their actions are fair and commensurate in the circumstances and there is no acceptable alternative. These restrictions are similar to the restrictions in the Controlled Drugs and Substances Act.

The MUCPD has only a dozen officers out of a total of 4,000 who are authorized to engage in such activities. The vast majority of our police officers will never commit an offence. Offences are committed only in the course of investigations by undercover officers who have to prove their credibility to criminals to avoid being discovered.

The MUCPD never asks its informers to commit crimes, even though the majority of them already have a criminal record, a lengthy one in some cases.

accorde une immunité relative aux agents de la paix soulève beaucoup de controverse. D'ailleurs, nous pouvons comprendre que les modifications proposées font sursauter plusieurs personnes.

En effet, était-il nécessaire de préciser que les policiers ne pouvaient pas commettre d'agression sexuelle ou de meurtre? Nous n'avions pas besoin de cette interdiction législative. Quelle que soit l'enquête, il ne nous viendrait jamais à l'esprit de commettre de telles infractions. Pour nous aussi, la fin ne justifie pas les moyens. Nous avons même été choqués que le législateur ait jugé nécessaire de prévoir une telle limite, mais nous l'acceptons.

Par ailleurs, nous sommes tout à fait défavorables à une suggestion mise de l'avant par certains interlocuteurs d'introduire dans le projet de loi un mécanisme d'autorisation judiciaire. Il nous apparaît très important de vous faire connaître notre point de vue sur cette question. Il faut bien comprendre que dans la plupart des cas, les policiers ne connaissent pas à l'avance la nature exacte des gestes qu'ils devront poser dans le cadre de leur enquête, et ils ne savent pas non plus quand et où ils vont se produire. Au contraire, il s'agit généralement de situations imprévues et urgentes. Il ne nous apparaît donc pas pertinent de prévoir une procédure judiciaire qui ne s'appliquerait qu'exceptionnellement.

Nous croyons, au contraire, que les mesures de contrôle prévues dans les projets de loi sont amplement suffisantes pour mettre les justiciables à l'abri des abus policiers. L'immunité donnée au policier en vertu de la loi réglementant les drogues et autres substances est un précédent fort révélateur.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi en 1997, les policiers sont autorisés à transporter, à vendre ou à offrir en vente des stupéfiants. Au SPCUM, malgré cette immunité, notre politique a toujours été de ne limiter ces gestes qu'aux cas d'absolue nécessité. Nous ne nous sommes prévalus des dispositions de la loi qu'une dizaine de fois depuis 1997.

Par ailleurs, le projet de loi C-24 ne permet pas à tous les policiers de commettre des illégalités comme bon leur semble. Seul les policiers désignés par le ministre de la Sécurité publique et agissant dans le cadre d'une enquête spécifique, ainsi que les personnes agissant sous leur direction, seront justifiés de le faire, et uniquement à la condition d'avoir des motifs de croire que leur commission est juste et proportionnelle dans les circonstances, et qu'il n'y a pas d'autres solutions de rechange acceptables. Ces restrictions sont semblables à celles de la loi réglementant certaines drogues et autres substances.

Au SPCUM, une douzaine de policiers sur un total de 4 000 sont autorisés à se livrer à de telles activités. La grande majorité de nos policiers ne commettront jamais d'infractions. Elles seront commises uniquement dans le cadre d'enquête par des agents d'infiltration appelés à démontrer leur crédibilité auprès de criminels et à éviter ainsi d'être démasqués.

Le SPCUM ne demande jamais à ses informateurs de commettre des crimes, bien que la majorité d'entre eux aient déjà des antécédents judiciaires parfois nombreux.

Bill C-24 contains the same controls as the Controlled Drugs and Substances Act and then some. Following a recommendation from the Standing Committee on Justice and Human Rights, Bill C-24 gives the Minister of Public Security in each province the authority to impose conditions on designated police officers in order to limit the duration and scope of their activities and the offences they might commit. Bill C-24 states that a committee of the Senate and the House of Commons will review the scope of the new immunity within three years of the coming into force of the act.

That being said, we must remember that in addition to the up-front controls provided for in Bill C-24, any actions taken by police officers are subject to review after the fact since they are disclosed to the Crown prosecutor and defence counsel in the event of a trial under the standard rules governing the disclosure of evidence.

If the proportionality test is not met, the consequences will be very serious, ranging from a stay of proceedings and the rejection of the evidence to criminal charges against the police officers at fault. Furthermore, in Quebec, under the new Police Act which came into force on June 16, 2000, police officers who commit an offence without justification are almost certain to be dismissed. The actions of the police officer may also lead to disciplinary action under the code of conduct.

Given the number of people who will be keeping tabs, we firmly believe that police officers would be mad to abuse their immunity under the set. We also believe that these controls are a better option than judicial authorization. Moreover, they give police officers flexibility that does not mesh readily with the drafting of informations.

In conclusion, we are very happy with Bill C-24. This bill is a big step in the right direction, although we see it more as a first step. In our view, other key legislative measures are needed.

A case in point is the disclosure of evidence rule. As it now stands, some judgments require the Crown prosecutor to provide the accused with a paper copy of all documents in his or her possession. For your information, in Quebec, as a result of Operation "spring 2001" targeting the Hells Angels, the Nomades, as well as their farm club, the Rockers, 91 accused belonged to those two groups. We had to submit 1,000 compact discs on disclosure; each disc held between 10,000 and 15,000 copies. If you work it out, this represents millions of copies which would have had to have been photocopied and edited, since any names would have had to be blocked out. That gives you an idea of the work involved. In large-scale operations or inquiries which last two or three years, electronic disclosure is a must. That should be the second stage in the disclosure process.

Le projet de loi C-24 propose les mêmes mécanismes de contrôle que la loi réglementant certaines drogues, d'autres substances, et plus encore. En effet, suite à une recommandation du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, le projet de loi C-24 confère au ministre de la Sécurité publique de chaque province la compétence nécessaire pour imposer aux policiers désignés des conditions, en vue de limiter la durée et la nature de leurs activités ainsi que les infractions qu'ils pourraient commettre. Le projet de loi prévoit que les comités du Sénat et la Chambre des communes examineront, dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la loi, la portée des nouvelles immunités.

Cela étant dit, il ne faut pas oublier qu'en plus des mécanismes de contrôle *a priori* prévus dans le projet de loi C-24, tous les gestes posés par les policiers seront scrutés *a posteriori*, puisqu'ils seront révélés au procureur de la Couronne et de la défense dans un procès éventuel, en vertu des règles usuelles de divulgation de la preuve.

Si le critère de la proportionnalité n'est pas rencontré, les conséquences seront très lourdes, depuis l'arrêt des procédures et le rejet de la preuve jusqu'aux accusations criminelles contre les policiers fautifs. Par ailleurs, au Québec, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la police le 16 juin 2000, le policier qui commettrait une infraction sans justification serait presque assurément destitué. Les gestes du policier pourraient faire l'objet de poursuites déontologiques et disciplinaires.

Compte tenu du nombre d'intervenants qui veilleront au grain, nous sommes convaincus que les policiers seraient malvenus d'abuser de cette immunité que leur conférerait la loi. Nous sommes convaincus que ces mesures de contrôle remplacent avantageusement l'autorisation judiciaire. De plus, elles offrent aux policiers une souplesse qui se concilie mal avec la rédaction de dénonciation.

En conclusion, nous sommes fort satisfaits du projet de loi C-24. Cette législation est certes un grand pas dans la bonne direction, mais nous la voyons comme une première étape. À notre avis, d'autres mesures législatives essentielles doivent être adoptées.

À titre d'exemple, je vous soulève la règle sur la communication de la preuve. Actuellement, certains jugements rendus par des cours différentes exigent que la Couronne remette à l'accusé des copies sur papier de tous les documents en leur possession. Juste à titre d'information, au Québec, dans l'opération 2001 qui visait les Hells Angels, les Nomades ainsi que leur club école des Rockers, 91 accusés appartenaient à ces deux groupes. On a dû remettre 1 000 disques compacts en divulgation de la preuve qui représentaient sur chaque disque entre 10 000 et 15 000 copies. Si vous faites ce calcul, on parle de millions de copies qui auraient dû être photocopées et éditées, car on enlève le nom des personnes. Cela vous donne une idée de la somme de travail que cela représente. Dans des opérations ou des enquêtes d'envergure qui s'étalent sur deux ou trois ans, on doit envisager une divulgation de la preuve électronique. Cela devrait être une deuxième étape de permettre cette divulgation.

The other element we feel is important is the reversal of the burden of proof where applications for the forfeiture of proceeds of crime are made. We all know how difficult and costly it is to prove that something is the proceed of a crime, particularly because organized crime members often use dummy corporations in transactions involving real estate and goods. Would it not make sense to require organized crime members to reveal the source of their goods, if they have been found guilty of being an organized crime member? Those are the two recommendations we would like a future bill to incorporate.

[English]

The Chairman: Our next witness is Mr. Frank Ryder from the Ontario Provincial Police.

Mr. Frank Ryder, Detective, Chief Superintendent, Ontario Provincial Police: Thank you for the opportunity to address this committee and present the views of the Ontario Provincial Police on this very important legislation.

The Ontario Provincial Police, under the direction of Commissioner Gwen Boniface, has taken a leadership role in the fight against organized crime. Commissioner Boniface restructured her executive command and created the position of Provincial Commander, Investigation, Organized Crime. She also created the organized crime section within Investigation Bureau, which reflects our force's view that the dismantling of organized crime groups is the number one priority to keep Ontario safe.

The organized crime section comprises highly skilled investigators from the OPP and police officers from 18 municipal police services. The section is a model of effective policing partnerships. I am pleased to introduce Detective Superintendent Dennis Moore, the director of that unit, sitting to my right. Following my presentation, he and I would be pleased to entertain your questions.

I know my time is short. To prepare for this presentation, I secured and reviewed the transcripts from your committee hearings of last Wednesday. On that day, the committee heard representations from RCMP Commissioner Zaccardelli, Chief Julian Fantino, the Canadian Police Association and the Canadian Association of Chiefs of Police.

The Ontario Provincial Police supports their comments and views. We strongly support the proposed legislation, Bill C-24.

I will concentrate my remarks on the legislative response to *Campbell and Shirose*. One the most effective techniques to fight organized crime is the use of undercover officers to infiltrate criminal organizations. The Supreme Court of Canada decision in *Campbell and Shirose* impacted on the ability of our undercover police officers to safely operate as members or associates of these organizations. The Supreme Court ruled that police officers are not agents of the Crown and therefore do not benefit from Crown immunity unless specifically exempted by statute.

L'autre élément qui nous tient à coeur, c'est le renversement du fardeau de la preuve lors des requêtes pour confiscation des produits de la criminalité. On sait à quel point il est difficile et coûteux de faire la démonstration qu'un bien est un produit de la criminalité, notamment en raison des nombreux prête-noms utilisés par les gens du crime organisé, entre autres dans leurs transactions immobilières et mobilières. Ne serait-il pas logique d'exiger que les membres des organisations criminelles, une fois trouvés coupables par la cour de faire partie d'une organisation criminelle, établissent eux-mêmes l'origine de leurs biens? Ce sont les deux recommandations que l'on voudrait voir ajoutées à un éventuel projet de loi.

[Traduction]

La présidente: Le témoin suivant est M. Frank Ryder, de la Police provinciale de l'Ontario.

M. Frank Ryder, détective, surintendant en chef, Police provinciale de l'Ontario: Je vous remercie de cette occasion de m'adresser au comité pour y présenter le point de vue de la Police provinciale de l'Ontario sur ce très important projet de loi.

La Police provinciale de l'Ontario, sous la direction de la commissaire Gwen Boniface, a fait preuve de leadership dans la lutte contre le crime organisé. La commissaire Boniface a restructuré le commandement exécutif et créé le poste de commandant provincial, enquêtes, crime organisé. Elle a aussi créé la section du crime organisé du Bureau des enquêtes, qui témoigne de la priorité accordée par notre force policière au démantèlement des groupes criminels organisés, en vue d'assurer la sécurité de l'Ontario.

La section du crime organisé compte des enquêteurs très qualifiés de la PPO et des policiers appartenant à 18 corps policiers municipaux. C'est un modèle de partenariat efficace dans le milieu policier. Je suis ravi de vous présenter le surintendant-détective Dennis Moore, qui dirige cette unité; il est ici, à ma droite. Après mon exposé, nous répondrons volontiers à vos questions.

Je sais que j'ai peu de temps. Pour préparer cet exposé, j'ai obtenu et lu la transcription des audiences de votre comité de mercredi dernier. Ce jour-là, vous receviez le commissaire Zaccardelli de la GRC, le chef Julian Fantino, l'Association canadienne des policiers et l'Association canadienne des chefs de police.

La Police provinciale de l'Ontario approuve leurs commentaires et leurs opinions. Nous sommes fortement en faveur du projet de loi C-24.

Je concentrerai mes observations sur la réaction législative à l'arrêt *Campbell et Shirose*. L'une des techniques les plus efficaces pour lutter contre le crime organisé, c'est le recours à des agents d'infiltration. Dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, la Cour suprême du Canada a réduit la capacité de nos agents d'infiltration d'agir sans crainte comme membres ou associés de ces organisations. La Cour suprême a jugé que les policiers n'étaient pas des agents de la Couronne et qu'ils n'avaient donc pas droit à l'immunité de la Couronne, à moins qu'une loi ne la leur confère explicitement.

The Supreme Court of Canada stated that if it is in the public interest for immunity to be extended to the police, it should be left up to Parliament to set out the nature and scope of that immunity. Parliament has responded with provisions set out in Bill C-24.

It is a matter of public interest that law enforcement officers are able to carry out their duties effectively. In an era of complex and organized criminal activity, this has required techniques that may involve purely technical breaches of the law, where no harm is caused to an innocent third party. *Campbell and Shirose* rendered these kinds of investigative techniques as beyond the protection of law, thus putting effective law enforcement, especially in relation to organized crime, at risk.

Parliament has recognized that law enforcement officers require a clear and limited exemption from criminal liability and that this must be set out in law. The Criminal Code of Canada already has provisions under a heading titled "Protection of Persons Administering and Enforcing the Law." Previous legislators recognized that those who do administer and enforce the law require protection under certain circumstances. There are exceptions for police carrying out their duties that distinguishes them from ordinary citizens who engage in the same behaviour. The legal distinction reflects a public recognition that effective law enforcement sometimes requires acts that would not be justified if an ordinary person were to do them.

It is important to look at some of the Criminal Code sections that have been in force for several years: Section 25(1) states:

Every one who is required or authorized by law to do anything in the administration or enforcement of the law...

(b) as a peace officer...

...is, if he acts on reasonable grounds, justified in doing what is required or authorized to do and in using as much force as is necessary for that purpose.

Section 25(3) states:

Subject to subsections (4) and (5), a person is not justified for the purposes of subsection (1) in using force that is intended or is likely to cause death or grievous bodily harm unless the person believes on reasonable grounds that it is necessary for the self-preservation of the person or the preservation of any one under that person's protection from death or grievous bodily harm.

Within the same area of the Criminal Code, there is also protection afforded to everyone under the following circumstances. Section 27 states:

Every one is justified in using as much force as is reasonably necessary

(a) to prevent the commission of an offence...

La Cour suprême du Canada a statué que s'il est dans l'intérêt public d'accorder cette immunité à la police, il incombe au Parlement d'en fixer la nature et la portée. Le Parlement a réagi en proposant les dispositions du projet de loi C-24.

Dans l'intérêt public, il faut que les agents de la force publique puissent s'acquitter efficacement de leurs tâches. À notre époque où l'activité criminelle est complexe et organisée, il faut employer des techniques qui donneront peut-être bien à des infractions purement techniques à la loi, et qui ne causent pas de tort à des tiers innocents. Depuis l'arrêt *Campbell et Shirose* ces techniques d'enquête échappent à la protection de la loi, compromettant ainsi l'efficacité de l'application de la loi, surtout dans le cas du crime organisé.

Le Parlement a reconnu qu'il faut accorder aux agents de la force publique une exemption claire et limitée en matière de responsabilité criminelle et que la loi doit le préciser. Le Code criminel du Canada a déjà des dispositions à ce sujet, sous la rubrique «Protection des personnes chargées de l'application et de l'exécution de la loi». Des législateurs ont déjà reconnu que ceux qui exécutent et appliquent la loi doivent être protégés, dans certaines circonstances. Des exceptions sont prévues pour les policiers en service, ce qui les distingue des simples citoyens, qui adopteraient la même conduite. Cette distinction législative montre que la population reconnaît que l'application de la loi nécessite parfois des interventions qui ne pourraient être justifiées dans le cas d'un simple citoyen.

Il est important d'examiner certaines dispositions du Code criminel qui sont en vigueur depuis déjà longtemps. Au paragraphe 25(1), on peut lire:

Quiconque est, par la loi, obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi [...]

b) soit à titre d'agent de la paix [...]

...est, s'il agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables, fondé à accomplir ce qui lui est enjoint ou permis de faire et fonder à employer la force nécessaire pour cette fin.

Le paragraphe 25(3) dispose que:

Sous réserve des paragraphes (4) et (5), une personne n'est pas justifiée, pour l'application du paragraphe (1), d'employer la force avec l'intention de causer, ou de nature à causer la mort ou des lésions corporelles graves, à moins qu'elle n'estime, pour des motifs raisonnables, que cette force est nécessaire afin de se protéger elle-même ou de protéger toute autre personne sous sa protection, contre la mort ou contre des lésions corporelles graves.

Dans la même section du Code criminel, on prévoit aussi une protection à quiconque se retrouve dans les circonstances suivantes. À l'article 27, on peut lire:

Toute personne est fondée à employer la force raisonnablement nécessaire:

a) pour empêcher la perpétration d'une infraction [...]

I will not read the rest the section. It basically provides what those circumstances are.

I have taken the time to quote from those sections to highlight that in all instances there is reference to reasonableness and more importantly, you hear the term "justified." It may be semantics, but nowhere do you hear the word "immunity."

Also, there does not seem to be the notion that law enforcement officers or, in fact, everyone who administers or enforces the law under the reasonable circumstances laid out in those current Criminal Code sections were committing illegal acts or breaking the law. Those circumstances include justification of taking a life or causing grievous bodily harm when law enforcement officers are protecting their own life or saving another. Even under that most serious circumstance, there is no assumption or statement that a law enforcement officer has committed an illegal act and requires immunity.

The legislators have correctly, in my view, included the provisions to address *Campbell and Shirose* within the same area of the code that affords protection for persons administering and enforcing the law.

Honourable senators, our law enforcement officers, particularly our undercover officers, require that protection. I feel it is most unfortunate that the controversy surrounding these provisions swirls around the thought that police officers will be uncontrollably committing criminal acts and will be immune from prosecution. That will simply not occur.

I have discussed this issue with many police leaders and with our rank and file members. We do not want immunity. We do not want to commit criminal acts. It is against our very nature. We are police officers who are sworn to uphold the law.

What we do require is justification to continue with proven and successful undercover police techniques that are the most effective way to infiltrate criminal groups.

Bill C-24 contains appropriate accountability provisions to ensure that there will be no abuses, and if there are abuses, law enforcement officers will not be afforded the protection provided by the new legislative amendments. Police agencies are highly regulated and subject to accountability at many levels, including the courts, which hold the police to a very high standard of behaviour.

I will conclude by supporting the recommendation made last week by Chief Julian Fantino that detailed training be provided, potentially through a comprehensive package developed in partnership with the CACP and the Department of Justice. The training package would outline in detail the steps to be taken to ensure compliance and accountability and more importantly, a consistent interpretation of the new legislation.

I thank you for the opportunity to express my views on behalf of the OPP.

Je ne lirai pas le reste de l'article. On prévoit essentiellement les circonstances dont je vous ai parlé.

J'ai pris le temps de citer ces deux articles pour souligner que, dans chaque cas, on fait référence à ce qui est raisonnable et, plus important, au terme «fondé». Ce n'est peut-être que de la terminologie, mais on ne voit nulle part le mot «immunité».

En outre, on ne parle pas du fait que les policiers, ni, quiconque exécute ou veille à l'application de la loi, dans les circonstances raisonnables prévues au Code criminel, puisse commettre des actes illégaux ou enfreindre la loi. Ces circonstances prévoient même une justification pour le fait de causer la mort ou de blesser gravement quelqu'un, lorsque des agents de la paix protègent leur propre vie ou celle d'un autre. Même dans ces graves circonstances, on ne présume ni ne dit que les policiers ont commis un acte illégal et doivent bénéficier d'une immunité.

À juste titre, les législateurs ont à mon avis prévu des dispositions pour répondre à l'arrêt *Campbell et Shirose*, dans la même section du code qui protège les personnes qui exécutent la loi ou veillent à son application.

Honorables sénateurs, les agents de la force publique en particulier les agents d'infiltration, ont besoin de cette protection. Je trouve bien dommage que la controverse entourant ces dispositions tourne autour de l'idée que des policiers auront la bride sur le cou pour commettre des actes criminels en toute impunité. Cela ne se produira pas, tout simplement.

J'ai parlé de cette question avec beaucoup de dirigeants policiers, ainsi qu'avec le personnel subalterne. Nous ne voulons pas d'immunité. Nous ne voulons pas commettre d'actes criminels. C'est contraire à notre nature. Nous sommes des agents de police qui ont juré de faire observer la loi.

Ce qu'il nous faut, c'est la justification nécessaire pour pouvoir continuer à nous servir de méthodes d'infiltration policières dont l'efficacité a été prouvée, pour entrer dans les groupes criminels organisés.

Le projet de loi C-24 contient suffisamment de dispositions relatives à la responsabilisation des policiers pour éviter les abus et, en cas d'abus, la protection accordée par ces modifications législatives sera refusée aux policiers. Les services de police sont très réglementés et doivent rendre des comptes à bien des niveaux, y compris devant les tribunaux, qui exigent des policiers des normes de conduite très élevées.

Je terminerai en parlant de notre appui aux recommandations faites la semaine dernière par le chef Julian Fantino, au sujet de la formation détaillée à offrir, peut-être dans le cadre d'un programme de formation complet mis au point en partenariat par l'Association canadienne des chefs de police et le ministère de la Justice. Le programme de formation donnerait tous les détails des étapes à suivre pour bien se conformer à la loi, traitera de la reddition de comptes, et plus important encore, donnera une interprétation cohérente de cette nouvelle loi.

Je vous remercie de cette occasion de présenter mon point de vue au nom de la Police provinciale de l'Ontario.

Mr. Mike Ryan, Inspector, Organized Crime Agency of B.C.: Thank you for the opportunity to appear today. I, too, have a prepared text and will make a copy available at the end of today.

The Organized Crime Agency of British Columbia feels that Bill C-24 represents an opportunity for law enforcement in Canada to significantly advance prosecutions in regard to organized crime groups.

The broadening of the definition of enterprise crime to include all indictable offences under the Criminal Code and any act of the federal Parliament provides a significant opportunity for law enforcement to seize the proceeds of crime from the broadest range of profit-motivated offences engaged in by organized crime groups. Without the expansion of this definition, the proceeds of crime from offences such as forging or falsifying a credit card cannot be seized.

Earlier this year, my agency seized an illegal credit card factory that held at risk a total of \$330 million in credit potential. The proceeds of crime from this offence could not be seized due to the current restricted definition.

Expanding the definition of offence-related property will also be of significant assistance. As such, seizures from a broader range of offences will be a significant deterrent to prevent organized crime groups from investing in profit-motivated crimes.

Currently, under the Controlled Drugs and Substances Act, \$1 million in a bank account that can be proven to be assembled for the purposes of concluding a drug deal can be seized. If the \$1 million is proved to have been assembled for the purposes of wash trading in securities, acquiring illegal weapons or explosives, or financing any other non-drug offence, it cannot be seized.

Increasing sentences — in particular for intimidation of family and relatives — and the new offence of intimidation of criminal justice system participants and journalists, is also very welcome. Currently, in British Columbia, one such case is before the courts as a result of the threatening of a prosecutor after the successful prosecution of members of the Hells Angels motorcycle club. Intimidation of a close friend or associate, however, who is not a member of the included group, will not be caught by this new offence.

The new definition of criminal organization, reduced in number to three in or outside Canada, ensures that one participant cannot operate from the other side of an international boundary and have the organization enjoy impunity from the law. It also ensures that where the group and persons under the Criminal Code may be real or corporate persons and has as one of its main objectives the facilitation of one or more of the serious offences, Canadian law enforcement will have the reach to attack complex schemes that have developed for criminal and terrorist purposes.

M. Mike Ryan, inspecteur, Organized Crime Agency of B.C.: Merci pour cette occasion de comparaître devant le comité aujourd'hui. J'ai moi aussi un texte que j'ai préparé et dont je vous fournirai des copies à la fin de la séance.

La Organized Crime Agency de la Colombie-Britannique estime que le projet de loi C-24 est une occasion pour les forces de l'ordre du Canada de faire progresser les poursuites contre les groupes criminels organisés.

L'élargissement de la définition du crime érigé en entreprise qui comprendra désormais tous les actes criminels prévus au Code criminel et dans toute loi fédérale permettra certainement aux forces de l'ordre de saisir les produits de la criminalité en invoquant la plus vaste gamme d'infractions lucratives des groupes criminels organisés. Sans l'élargissement de cette définition, les produits de la criminalité découlant d'infractions comme la contrefaçon ou la falsification de cartes de crédit ne pourraient être saisis.

Cette année, mon agence a saisi une fabrique de cartes de crédit illégales qui aurait pu mettre en péril 330 millions de dollars de crédit. Nous n'avons pas pu saisir les produits de la criminalité découlant de cette infraction, à cause des limites de la définition actuelle.

L'élargissement de la définition des biens infractionnels nous sera aussi très utile. En effet, le risque de saisies en vertu d'une plus grande gamme d'infractions pourrait avoir un effet carrément dissuasif sur les groupes criminels organisés qui songent à investir dans des crimes lucratifs.

Actuellement, en vertu de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, on peut saisir 1 million de dollars dans un compte bancaire, si on peut prouver que cet argent a été accumulé dans le but de conclure une vente de drogue. Si on peut prouver que le million de dollars a été réuni dans le but de blanchir des fonds par l'achat de titres, dans le but d'acheter des armes illégales ou des explosifs, ou de financer toute autre infraction, non liée aux drogues, l'argent ne peut être saisi.

L'alourdissement des peines, en particulier pour l'intimidation de la famille et des proches, ainsi que la nouvelle infraction d'intimidation de personnes associées au système judiciaire, ou l'intimidation de journalistes, est aussi une très bonne idée. Actuellement, en Colombie-Britannique, les tribunaux sont saisis d'une affaire de ce genre, après qu'un procureur ait été menacé, dans la foulée du procès couronné de succès de membres d'un club de motards des Hells Angels. L'intimidation d'un ami ou d'un associé, par contre, qui ne fait pas partie du groupe défini, ne fait pas partie de la nouvelle infraction.

La nouvelle définition de l'organisation criminelle, dont le nombre de membres est passé à trois, au Canada ou à l'étranger, fait en sorte qu'un participant ne peut exercer ses activités de l'autre côté d'une frontière internationale, avec une totale impunité pour son organisation. En outre, si un groupe ou des personnes, physiques ou morales, ont pour principal objectif la facilitation d'une ou de plusieurs infractions graves, les forces de l'ordre pourront les en empêcher, et s'attaquer ainsi aux initiatives complexes qui ont été conçues dans des buts criminels ou terroristes.

It was equally important to ensure that the range of offences for which the participation of a criminal offence applies is given full measure and consideration against those to which organized crimes migrate. The law enforcement community found it incredible that offences concerning illegal gambling — a signature offence of organized crime — were not included in the 1997 organized crime amendments to the Criminal Code. The inclusion of such profit-motivated offences by regulation will solve this problem.

This year, my agency successfully prosecuted an illegal gaming operation that operated over the Internet, obtaining a fine of \$100,000 and a forfeiture of \$6 million. The cash flow through this company had ranged from U.S. \$60 to \$80 million per month. In this case, neither the existing definition of organized crime nor offence related property applied.

Not without controversy, clause 24 is an attempt to address the problem by law enforcement created by *Campbell and Shirose*. Put briefly, that case states that the police are not exempt from criminal acts committed during the course of a bona fide investigation. The debate has developed around the question of whether the police should be given the authorization to break certain laws. The proper question is whether the evidence derived from a technical breach of the law committed by well-intended police officers should be admissible in court.

Prior to *Campbell and Shirose*, the law enforcement officers were permitted such technical breaches, based upon the absence of a culpable state of mind. It is necessary to point out that then, as now, law enforcements officers and the management of their forces are civilly liable for any harm or damage that they cause, not only to innocent parties but also to the suspects themselves. Damage to property of the suspects caused either deliberately during drug raids or inadvertently to third parties during the course of more usual enforcement action is routinely absorbed by the police agency responsible.

Law enforcement agencies currently seek contracts with other parties to obtain goods and services to advance an investigation. In those instances, a third party assesses the risk and, where the consequences of assisting the police have a high premium, the interests of the third party are indemnified by the police.

Assessing and responding to risk is a constant reality that is being managed in all areas of law enforcement today. The authorizations contemplated by Bill C-24 do not exceed in any real way those police third party agreements. The difference is that in the rapidly moving world of organized crime the police do not always have the time to negotiate the terms required by those third parties. For example, if an undercover officer knew that next Friday he or she would be given a stolen credit card by a member of an organized crime group and instructed to obtain a certain item, it could be pre-arranged with a supplier of that item for the officer to appear to complete the transaction as directed. Where the undercover operator is given the stolen credit card unexpectedly and instructed to act immediately, there is no time to seek the supplier's cooperation. Without the authorization in

Il importait aussi de veiller à ce que l'on tienne compte des infractions associées à la participation à une infraction criminelle de manière à suivre les nouvelles tendances du crime organisé. Les milieux policiers n'en revenaient pas quand le jeu illégal, une infraction typique du crime organisé, n'était pas compris dans les modifications relatives au crime organisé, apportées au Code criminel en 1997. L'inclusion d'infractions lucratives de ce genre, par voie de règlement, pourra régler ce problème.

Cette année, nous avons réussi à faire condamner une entreprise de jeu illégale sur Internet, qui a dû payer une amende de 100 000 \$ et se voir confisquer six millions de dollars. Les transactions de cette entreprise allaient de 60 à 80 millions de dollars américains par mois. Dans son cas, ni la définition actuelle du crime organisé ni celle des biens infractionnels ne pouvaient s'appliquer.

L'article 24 d'ailleurs controversé vise à remédier au problème causé aux forces de l'ordre par l'arrêt *Campbell et Shirose*. Essentiellement, d'après cet arrêt, les policiers ne sont pas à l'abri de poursuites criminelles pour des infractions commises de bonne foi, pendant une enquête. Dans le débat, on s'est demandé si les policiers devaient avoir l'autorisation d'enfreindre certaines lois. En fait, la question est plutôt de savoir si on peut admettre une preuve obtenue grâce à la commission d'une infraction technique par des policiers bien intentionnés.

Avant l'arrêt *Campbell et Shirose*, les policiers pouvaient commettre ces petites infractions techniques, pourvu qu'il n'y ait pas d'intention coupable. Il convient de signaler qu'à l'époque, comme maintenant, les policiers et leurs supérieurs sont responsables civilement de tout dommage ou tort causé, non seulement à des tiers innocents mais aussi aux suspects eux-mêmes. Les dommages aux biens des suspects, causés délibérément lors de descentes policières ou par inadvertance, aux biens de tiers, dans le cadre du travail policier normal, sont régulièrement assumés par les corps policiers responsables.

Les corps policiers signent régulièrement des contrats avec d'autres entités pour obtenir des biens et services utiles à une enquête. Dans ces cas-là, un tiers évalue le risque associé à l'aide accordée à la police et, s'il est élevé, le signataire du contrat est indemnisé par la police.

De nos jours, dans tous les domaines d'application de la loi, l'évaluation du risque et la suite qu'on y donne font partie de la gestion quotidienne. Les autorisations prévues dans le projet de loi C-24 ne vont pas au-delà de ces accords entre la police et des tiers. La différence, c'est que comme les choses évoluent très rapidement dans le milieu du crime organisé, les policiers n'ont pas toujours le temps de négocier les conditions avec ces tiers. Par exemple, si un agent d'infiltration apprend que vendredi prochain, il ou elle recevra une carte de crédit d'un membre d'un groupe criminel organisé, en vue d'acheter un article, on peut s'arranger à l'avance avec le fournisseur de l'article pour que l'agent semble effectuer la transaction comme on le lui a demandé. Mais si on lui donne cette carte de crédit volée, et qu'on lui demande d'agir immédiatement, il n'a pas le temps d'obtenir la collaboration du

Bill C-24, the evidence obtained in the second scenario is inadmissible.

The effect of *Campbell and Shirose* reaches far beyond these examples. It prevents long-term effective investigations from developing to fruition. There is a concern that evidence will be admissible if police officers simply learn that some event will occur. Where the location of stolen or smuggled property is identified but not yet delivered to its final destination, the police must act prematurely interdicting couriers as opposed to organizers. Just having the knowledge of the location of the contraband places the police at risk of being accessories to an offence after they have learned where the property is located.

It should be pointed out as well that the 1997 amendments contained several provisions that allowed police officers to traffic and purchase illegal drugs to counter drug dealing. Other provisions in the Criminal Code allow police to launder money, to be in possession of proceeds of crime and to possess restricted or prohibited weapons for the purposes of an investigation. These exemptions are already in Canadian law and have existed for some time. They permit law enforcement officers to do certain things that are technically illegal. These exemptions have proven their worth in the battle against organized crime and without incident or suggestion of abuse.

It may be suggested that the narrow list of offences, which are clearly prohibited, will cause organized crime groups to virtue test undercover police officers knowing that these prohibited acts simply cannot be committed. This type of testing has always occurred and no legislation will change that fact. Trained professional police officers have and will continue to avoid these very serious breaches of the law.

In terms of accountability, it will be necessary for government to ensure that a police training standard is in place and that the designations and reporting requirements are adhered to. Police accountability will be assured by continuing civil liability and, most importantly, the need for law enforcement in Canada to continue to strive to retain the respect and trust of the communities that they serve.

Any time there are exceptions or exclusions to the tools available to law enforcement, it is inevitable they will be identified and capitalized upon by organized crime. The law enforcement tools provided in this legislation will remove, to some degree, those opportunities.

[Translation]

Mr. Guy Ouellette, Specialist in Criminalized Biker Gangs: Members of the committee, I will be speaking in my own name today. I was a police officer with the Sûreté du Québec for the last 32 years. I joined the ranks at the age of 17. But I had to leave because I had been on the force for 32 years. Shortly after my departure, it was decided that officers only needed to retire after 35 years.

fournisseur. Sans l'autorisation prévue dans le projet de loi C-24, la preuve recueillie dans le deuxième scénario ne serait pas recevable.

L'effet de l'arrêt *Campbell et Shirose* outrepassa ces exemples. En effet, il empêche les enquêtes à long terme, efficaces, de porter fruit. On craint que la preuve ne soit pas admise si les policiers sont simplement mis au courant de l'imminence d'un événement. Si on apprend où se trouve un bien volé ou un bien de contrebande, qui n'est pas encore arrivé à sa destination finale, la police doit agir d'avance, et intercepter les transporteurs, plutôt que les organisateurs. Le simple fait de savoir où se trouvent les lieux de contrebande rend les policiers susceptibles d'être complices d'une infraction.

Il faut aussi signaler que les amendements de 1997 comprenaient diverses dispositions qui permettaient aux policiers d'acheter et de vendre des drogues illicites, dans la lutte contre le trafic de drogues. D'autres dispositions du Code criminel permettent aux policiers de faire du blanchiment d'argent, d'être en possession de produits de la criminalité et de posséder des armes à feu à autorisation restreinte ou prohibée, dans le cadre d'une enquête. Ces exemptions font déjà partie du droit canadien et cela, depuis quelque temps. Elles permettent aux policiers de faire certaines choses qui sont illégales, en principe. Ces exemptions ont prouvé leur utilité dans la lutte contre le crime organisé, sans qu'il y ait d'abus réels ou allégués.

D'aucuns prétendent que la liste limitée d'infractions catégoriquement interdites sera employée par les groupes criminels organisés pour mettre à l'épreuve les agents d'infiltration, sachant qu'ils ne sauraient commettre ces actes prohibés. Ce genre de mise à l'épreuve n'est pas nouveau et aucune loi ne pourra y remédier. Les policiers professionnels bien formés ont jusqu'ici réussi à éviter d'enfreindre ainsi gravement la loi et continueront de le faire.

Pour ce qui est de la reddition de comptes, le gouvernement devra s'assurer qu'une norme de formation policière soit en vigueur et que seront respectées les exigences relatives à la désignation des fonctionnaires publics et aux rapports à ce sujet. La responsabilité policière sera contrôlée par la responsabilité civile qui doit être assumée et, plus important encore, par la nécessité pour les forces de l'ordre canadiennes de continuer à s'efforcer d'être dignes du respect et de la confiance des communautés desservies.

Chaque exception ou exclusion relative aux outils conférés aux forces de l'ordre sera inévitablement identifiée et exploitée par le crime organisé. Les outils d'application de la loi offerts par ce projet de loi réduiront dans une large mesure le risque que cela se produise.

[Français]

M. Guy Ouellette, spécialiste des bandes de motards criminalisés: Mesdames et messieurs les sénateurs, je comparais devant vous à titre individuel. J'ai été policier à la Sûreté du Québec au cours des 32 dernières années. J'ai débuté à l'âge de 17 ans. J'ai été obligé de quitter parce que j'avais travaillé 32 ans comme policier. Juste après mon départ, ils ont décidé d'augmenter cela à 35 ans.

I would like to begin by thanking you for inviting me to appear before your committee. I would like to point out two people who are here: Ms Josée-Anne Desrochers, the mother of Daniel Desrochers, who died in a biker gang war in Quebec in August 1995, and Ms. Michèle Laforest, the mother of Francis Laforest, who also died in a biker gang war in Quebec in October 2000. She is accompanied by her other son.

I will not repeat what my colleagues said. For police forces, Bill C-24 speaks out loud and clear on the technical level. As an officer who has worked in the field and who has spoken as an expert witness on organized crime and biker gangs throughout Canada, I would say that Bill C-24 is a new tool. Following Bill C-95, Bill C-24 enables us to fight criminalized biker gangs more efficiently. But we must not delude ourselves into thinking that this tool is the solution to all the problems facing the police.

Under the disclosure of evidence, we have to tell members of organized crime how we went about arresting them, before we can charge them. So they will make some adjustments on their side. This has already started since the Spring 2001 Operation in Quebec. Members of motorcycle gangs are no longer walking around wearing their colours, that is the patch badges whereby we recognize them. A number of the Hells Angels buildings or affiliated clubs are for sale already. People are already starting to comply with clause 467.11 as regards participation in activities of criminal organizations.

In May 1997, when you passed Bill C-95, 21 days later the last chapter of the Hells Angels in Quebec, the South chapter was established. It was based in Saint-Basile-le-Grand. Why was that? This chapter was formed following the three-five rule, which Mr. St-Laurent explained to you. It was composed of nine members of the Hells Angels who had not been convicted in the last five years. As a result, they did not come under the provisions of Bill C-95. Since August 2000, the members of motorcycle gangs have been preparing their response, or their adjustment to Bill C-24.

As I was saying, in Quebec, they are no longer wearing their colours. As soon as they cross the river into Ontario or British Columbia, they wear their colours proudly, because this is a way of indicating their presence to people. They say that there was such a lot of media coverage that people have developed a sort of psychosis. Police forces are there to protect people's lives and to make them feel safe and secure.

New clause 25 allows us to get into these criminal organizations with respect to the commission of certain indictable offences. The first thing we are asked to do is commit a crime. We are recruited on the basis of criminal activities, hence the difficulty for the police to infiltrate these organizations in this way. We have to go with turncoats, sources and informers, except that we cannot start at the bottom of the pyramid, because that runs counter to our training, our conscience and particularly our mission.

J'aimerais d'abord vous remercier de l'invitation à comparaître devant votre comité. Je voudrais mentionner la présence de Mme Josée-Anne Desrochers, la mère de Daniel Desrochers, victime de la guerre des motards en août 1995 au Québec, et de Mme Michèle Laforest, la mère de Francis Laforest, lui aussi victime de la guerre des motards en octobre 2000 au Québec. Cette dernière est accompagnée de son autre fils.

Je ne répéterai pas ce que mes confrères ont dit. Le projet de loi C-24, pour les forces policières, est assez éloquent sur le plan technique. En tant que policier de terrain, et ayant témoigné un peu partout au Canada comme expert sur le crime organisé et sur les groupes de motards, je vous dirais que le projet de loi C-24 est un nouvel outil. Après le projet de loi C-95, le projet de loi C-24 nous actualise dans la lutte aux motards criminalisés. Il ne faudra toutefois pas penser que c'est le dernier outil qui sera nécessaire aux policiers.

Avec la divulgation de preuve, on doit dire aux membres du crime organisé comment on s'y est pris pour procéder à leur arrestation avant de pouvoir les accuser. Il y aura donc des ajustements de leur part. Cela a d'ailleurs déjà commencé depuis la rafle de l'Opération printemps 2001, au Québec. Il n'y a plus de motards qui se promènent avec des couleurs, c'est-à-dire des emblèmes qui nous permettent de les connaître. Déjà, plusieurs locaux des Hells Angels ou de clubs affiliés sont en vente. On commence déjà à se conformer à l'alinéa 467.11 au niveau de la participation aux activités d'une organisation criminelle.

En mai 1997, lorsque vous avez sanctionné le projet de loi C-95, 21 jours plus tard naissait le dernier chapitre des Hells Angels au Québec, le chapitre South, basé à Saint-Basile-le-Grand. Pourquoi? Ce chapitre avait été formé suite à la règle des trois-cinq, que M. St-Laurent vous a expliquée. Il avait été formé de neuf membres des Hells Angels qui n'avaient pas été condamnés dans les cinq dernières années. Donc, ils se soustrayaient aux dispositions du projet de loi C-95. Déjà, depuis le mois d'août 2000, les motards ont commencé à préparer leur riposte ou leur ajustement au projet de loi C-24.

Comme je vous mentionnais, au Québec, ils ne les portent plus. Du moment qu'ils traversent la rivière, que ce soit en Ontario ou en Colombie-Britannique, ils portent fièrement leurs couleurs parce que pour eux, c'est un moyen de montrer à la population qu'ils sont là. Ils disent que cela a tellement fait un boucan au niveau médiatique que cela a créé une certaine psychose au niveau de la population. Les forces policières sont là pour protéger la vie et sécuriser la population.

Le nouvel article 25, justement, au niveau de certaines commissions d'actes criminels, nous permet d'entrer dans ces organisations criminelles. La première chose qui nous est demandée, c'est de commettre un crime. On est recruté, d'ailleurs, en fonction des activités criminelles, d'où la difficulté pour les organisations policières de s'infiltrer par ces moyens. On doit aller avec des témoins repentis, des agents source et des délateurs, sauf qu'on ne peut pas commencer au bas de la pyramide parce que c'est contraire à notre formation, à notre conscience et c'est contraire surtout à notre mission.

Clause 25 in Bill C-24 will give us certain tools that we will adapt over the years.

There are provisions regarding clause 25 which provide some guidelines for the work of the police. Fundamentally, the objective is to keep people safe and secure. That is very important.

It is utopian to think that with Operation Spring 2001, we dealt with all the problems in Quebec on March 28. Many statements were made by politicians and other individuals to the effect that some 125, 130 or 140 Hells Angels were already in prison. I think this is utopian, because there are 107 of them with colours. There cannot be 140 members in prison, because 26 of the 107 were arrested during Spring 2001, and 31 out of 51 members of affiliated clubs were detained. So we are talking about one quarter of the total number of motorcycle gang members.

They could not get drugs on the street for three days, just enough time to change the leaders, to rework the organization chart and to bring back to Montreal members from Trois-Rivières, the South chapter or other chapters to continue control activities.

We need Bill C-24 to protect juries and to deal with the intimidation of people in the justice system. As of December, 18 murder and conspiracy to commit murder trials will begin. They will be heard by Mr. Justice Boilard, at the courthouse in Gouin or Montreal. There will also be the trial of Maurice Boucher for the murder of two prison guards. Mr. Boucher's trial and 13 other trials will be held in March. There are activities going on this weekend regarding members of motorcycle gangs. If the trend continues and if our information is correct, the Bandidos are coming to Canada.

The Bandidos should be admitted officially into the international brotherhood. Once they arrive officially, they will be able to open up various chapters in other provinces, because there are ten provinces in Canada, and it is not true that these things happen only in Quebec. I was telling some of my colleague that to my great surprise I saw the president of the Nomades of Ottawa in a store on Wellington Street, very close to here. He has just opened a business on Wellington Street. I went to speak to him. I have been doing that all my life. He was very surprised, because I told him that I was coming to meet with you today, and that we would be ensuring that Bill C-24 is passed as quickly as possible.

I am prepared to answer any questions you may have.

Bill C-24 will probably mean that bikers will become anonymous. As some media have reported, bikers have said that they were abandoning certain affiliated clubs and that some chapters would be closed down. In my view, this is misinformation. The youngest of us remember that after the Lennoxville massacre in 1987, 23 people of 39 were convicted, and decisions were made by police organizations and by politicians based on the fact that the Hells were finished. We let them rise up again from their ashes, and today, we know what

L'article 25, dans le projet de loi C-24, nous donnera des moyens qu'on modifiera au cours des années.

Il y a des dispositions relativement à l'article 25 qui encadrent le travail de policiers, qui foncièrement s'intéressent à la sécurité pour la vie humaine et la sécurité de la population. Cela est très important.

Il est utopique de penser qu'avec Printemps 2001, on a réglé tous les problèmes au Québec le 28 mars. Il y a eu beaucoup de déclarations faites par les personnages politiques ou autres, indiquant qu'un nombre d'environ 125, 130 ou 140 Hells Angels étaient déjà en prison. Je pense que c'est utopique, parce qu'au Québec, 107 d'entre eux ont des couleurs. Il ne peut pas y avoir 140 membres en prison, puisque 26 membres sur 107 ont été détenus relativement à Printemps 2001, et 31 membres de clubs affiliés sur 51 ont été détenus. On parle donc du quart de la population de motards.

Ils ont manqué de stupéfiants sur la rue pendant trois jours, soit juste le temps de changer les têtes dirigeantes, de refaire l'organigramme et de ramener à Montréal les membres de Trois-Rivières, de South ou des autres chapitres pour venir continuer le contrôle.

On a besoin du projet de loi C-24 en ce qui a trait à la protection du jury et à l'intimidation des personnes du système judiciaire. Dès le mois de décembre, 18 procès de meurtre et de complot de meurtre commenceront devant le juge Boilard, au palais de justice à Gouin ou à Montréal. On aura aussi le procès de Maurice Boucher concernant le meurtre des deux gardiens de prison. On aura le procès de M. Boucher ainsi que treize autres procès au mois de mars. Il y a des activités qui se dérouleront quant aux motards, en fin de semaine. Si la tendance se maintient et si nos informations sont adéquates, les Bandidos arrivent au Canada.

Normalement, les Bandidos devraient être officiellement admis dans la confrérie internationale. À partir du moment où ils vont officiellement arriver, ils pourront ouvrir différents chapitres dans différentes provinces, parce qu'il y a 10 provinces au Canada, et ce n'est pas vrai que c'est seulement au Québec que cela se passe. Je disais à certains de mes confrères qu'à ma grande surprise, j'ai vu, tout près d'ici, dans la vitrine d'un commerce, rue Wellington, le président des Nomades d'Ottawa. Il vient d'ouvrir un commerce sur la rue Wellington. Je suis allé lui parler. J'ai fait cela toute ma vie. Il a été très surpris parce que je lui ai dit que je venais vous rencontrer aujourd'hui et qu'on ferait en sorte que le projet de loi C-24 soit adopté le plus vite possible.

Je suis disponible pour répondre à vos questions.

Le projet de loi C-24 fera probablement en sorte que les motards deviendront anonymes. Comme certains médias l'ont rapporté, les motards ont dit qu'ils abandonnaient certains clubs affiliés et que certains chapitres seraient fermés. Il s'agit, à mon point de vue, de désinformation. Les plus jeunes d'entre nous se souviendront qu'après la tuerie de Lennoxville en 1987, 23 personnes ont été condamnés sur 39, et des décisions au niveau des organisations policières et au niveau politique ont été prises basées sur le fait que les Hells étaient morts. On les a

happened as a result. This will definitely not be the last time you hear from us.

I can tell you that having spoken to some members of the Hells Angels, the Bandidos and their lawyers, the reversal was something the bikers feared, namely that they would have to come in and explain to a judge how they had acquired fortunes of several million dollars. These provisions are not contained in Bill C-24. We may see them in the amendments or in a future bill. When they found out in November that these provisions were not in Bill C-24, on December 29, four chapters of the Bandidos and 200 members of the Hells Angels arrived in Ontario. As we can see, they adjusted quite quickly. We will have to think about these matters as regards the reversal of the burden of proof for property seized in connection with organized crime. This applies not only to bikers, but to all the other organized crime families.

Senator Beaudoin: My question is about clause 11 on page 18 of the bill. I am told that this is a new offence, and I would like to know what you think about it, Mr. St-Laurent.

Subclause 2 prohibits people from committing a crime, without lawful authority, with the intent of provoking a state of fear. If I understand correctly, this is a new crime.

I asked this question the other day of some justice officials and police officers who were appearing before us. I find the expression "without lawful authority" very unspecific. Who gives the lawful authority? Is it the police, the chief of police? Is it the minister? Is it the administrators?

What exactly is this offence? Is it new? I have heard that it may already be in the Criminal Code, but I do not claim to have any expertise in this area. Nevertheless, our role is to ensure that we respect the principles of our society and that we protect it. Since this is a new offence, I would like to hear what you think about it.

Mr. St-Laurent: I have my legal adviser with me, and he will answer your question.

Senator Beaudoin: I have nothing against legal advisers.

Mr. Denis Asselin, Counsel, Deputy Chief, Head, Legal Affairs Division, Montreal Urban Community Police Department: I think the expression "without lawful authority" is quite unnecessary, because the current section 423 of the Criminal Code refers to intimidation in general and "without lawful authority". Consequently, this expression could be removed, because it is impossible for police officers who want to follow an individual from place to place to focus on a group of individuals or on the public generally for the purpose of interfering with the administration of the criminal justice system.

It is impossible that this is one of the intentions sought if a person wishes to engage in conduct set out in subclause 2. This expression is completely superfluous. It comes to the

laissés renaître de leurs cendres et, aujourd'hui, on en connaît le résultat. Ce ne sera sûrement pas la dernière fois qu'on viendra devant vous.

Personnellement, pour avoir parlé à certains membres des Hells Angels, des Bandidos et à leurs avocats, le renversement était la chose que les motards craignaient, c'est-à-dire qu'ils soient obligés de venir expliquer à un juge comment ils avaient fait pour acquérir des fortunes de plusieurs millions. On ne retrouve pas ces dispositions dans le projet de loi C-24. On le verra peut-être dans certains amendements ou dans un projet de loi futur. Quand ils ont su, en novembre, que ces dispositions n'existaient pas dans le projet de loi C-24, dès le 29 décembre, quatre chapitres de Bandidos et 200 membres des Hells Angels sont arrivés en Ontario. Nous voyons qu'ils ont fait des rajustements assez rapidement. Il faudra effectivement penser à ces choses au niveau du renversement de preuve des biens saisis au niveau du crime organisé. Ce n'est pas seulement pour les motards, mais pour toutes les autres familles de crimes organisés.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur la clause 11 à la page 18 de la loi. On me dit que c'est une nouvelle infraction, et j'aimerais savoir, monsieur St-Laurent, ce que vous en pensez.

Il est interdit, au paragraphe 2, sauf avec autorisation légitime, de commettre un crime dans l'intention de provoquer la peur. Cela est un nouveau crime, si je comprends bien.

J'ai posé la question, l'autre jour, aux officiers de la justice et aux policiers qui sont venus devant nous. Il y a une expression qui ne m'apparaît pas très concrète, c'est «sauf autorisation légitime». Qui donne l'autorisation légitime? Est-ce que c'est la police, le chef de police? Est-ce que c'est le ministre? Est-ce que ce sont des administrateurs?

En quoi consiste cette infraction? Est-ce que c'est nouveau? J'ai entendu dire que c'était peut-être déjà dans le Code criminel, mais je ne prétends pas une expertise dans ce domaine. Tout de même, notre rôle est de s'assurer que nous respectons les principes de notre société et que nous protégeons la société. Comme c'est une infraction nouvelle, j'aimerais avoir votre opinion à ce sujet.

M. St-Laurent: Mon conseiller juridique m'a accompagné, et il va répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai rien contre les conseillers juridiques.

M. Denis Asselin, avocat, assistant-directeur, chef de la Division des affaires juridiques Service de la police de la Communauté urbaine de Montréal: Je pense que l'expression «sauf autorisation légitime» est tout à fait inutile parce que l'actuel article 423 du Code criminel parle de l'intimidation en général et de «sans excuse légitime». On pourrait donc enlever cette expression, parce que c'est impossible pour des policiers qui voudraient suivre une personne d'un endroit à l'autre de se concentrer sur un groupe de personnes ou sur le grand public, dans le but de nuire à l'administration de la justice pénale.

C'est impossible que cela soit l'une des intentions poursuivies si on veut commettre l'un des actes prévus au paragraphe 2. Cette expression est tout à fait superflue. La garder ou l'enlever

same whether we keep it or remove it. I see no examples of justifications that could harm the administration of justice lawfully.

Senator Beaudoin: So what does this clause mean? People could identify individuals with the intent of frightening them, even during a trial. This is a new crime which obviously frightens people. I fail to understand why this clause is in the bill.

Mr. Asselin: Intimidating people is a further attack on the foundations of our society. For example, we attack freedom of the press by attacking journalists. We can attack crown attorneys, senators or legislators. The harm is greater. That is why provision has been made for a specific crime that would receive harsher punishment. That would allow us to have more sophisticated investigative tools, such as easier, faster access to wiretapping, without having to fulfil one of the obligations, which is significant for the police. It involves demonstrating, over months and months of investigation, that all other recourses have been exhausted before this precious tool can be used.

Senator Beaudoin: As far as the disclosure of evidence goes, the Charter of Rights and Freedoms provides that all accused are entitled to a full and complete defence. In our system, the Crown must disclose the evidence to the defence. We have a system that works well, but you are telling me that we are up to millions of photocopies. Might there not be some way of summarizing this evidence?

Mr. St-Laurent: When we conduct an investigation, all the evidence we have, whether or not it is used in the course of the case, must be submitted to the defence. The evidence includes statements, wiretap tapes, tailing reports, investigation reports, and so on.

Senator Beaudoin: Does that not concern you?

Mr. St-Laurent: No, we have always done this. We have no choice. Let us take the example of a case where we have about 100 accused individuals. When we start giving all these people a paper copy of all the documents we have, we find ourselves having to photocopy several boxes of paper.

We have to provide the documents in English as well, if this is requested. The provincial government has to pay for the copies in English. As far as the disclosure of evidence goes, the police provides the Crown with these famous photocopies. The cost of the labour involved, the time, the paper and the audio cassettes are significant.

Senator Beaudoin: Do you have any suggestion you would like to make?

Mr. St-Laurent: I would suggest that we be authorized to distribute information electronically on diskettes, as was done with the evidence in the case of Operation Spring 2001. The problem was that in the case of Operation Spring 2001, the lawyers challenged this procedure. They finally agreed to it, and the evidence was filed in this way. They argued that there were not enough computers in prison. Subsequently, they realized that the equipment that had been promised to them was being used to record pornographic films and other things, but they were given

reviendrait au même. Je ne vois pas d'exemple de justification pouvant nuire à l'administration de la justice légalement.

Le sénateur Beaudoin: Que signifie alors cet article? Des gens pourraient identifier quelqu'un dans le but de lui faire peur, même durant un procès. C'est un crime nouveau qui provoque évidemment la peur chez les gens. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi cet article est là.

M. Asselin: Intimider ces gens, c'est attaquer davantage les fondements de notre société. On s'en prend à la liberté de presse, par exemple, en attaquant les journalistes. On peut attaquer les procureurs de la couronne, les sénateurs ou les législateurs. Le tort est plus grand. C'est pour cela qu'on a prévu un crime spécifique qui serait puni plus sévèrement. Cela permettrait des outils d'enquête plus sophistiqués, comme recourir à l'écoute électronique plus facilement, plus rapidement, sans avoir à remplir une des obligations qui est considérable pour les agences de police, soit celle de faire la démonstration, pendant des mois et des mois d'enquête, qu'on a épuisé tous les autres recours avant de pouvoir utiliser cet outil précieux.

Le sénateur Beaudoin: Pour ce qui est de la communication de la preuve, selon la Charte des droits et libertés, tout accusé a droit à une défense pleine et entière. Dans notre système, la Couronne doit communiquer la preuve à la défense. On a un système qui fonctionne bien, mais vous me dites qu'on en est rendu à des millions de photocopies. N'y aurait-il pas moyen de résumer cette preuve?

M. St-Laurent: Lorsqu'on fait une enquête, toutes les preuves qu'on possède, qu'elles soient utilisées ou pas en vertu de la poursuite, doivent être remises à la défense. Les preuves, ce sont les déclarations, les bobines d'écoute électronique, les rapports de filature, les rapports d'enquête et autres.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne vous inquiète pas?

M. St-Laurent: Non, on l'a toujours fait. On n'a pas le choix. Prenons comme exemple un cas où l'on se retrouve avec une centaine d'accusés. Lorsqu'on commence à remettre à tous ces accusés une copie sur papier de tous les documents qu'on a, on se retrouve avec plusieurs caisses de papier qu'on doit photocopier.

On doit le faire anglais aussi si la demande est faite. C'est le gouvernement provincial qui doit régler la facture pour les copies en anglais. Pour ce qui est du problème de la divulgation de la preuve, ce sont les services de police qui fournissent à la couronne les fameuses photocopies. Les coûts en main-d'oeuvre, en temps, en papier et en cassettes audio sont importants.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous une suggestion à faire?

M. St-Laurent: Ce serait de permettre la diffusion électronique sur disquettes, comme on l'a fait avec la preuve dans le dossier Printemps 2001. Le problème, c'est que dans l'Opération Printemps 2001, les avocats ont contesté cette manière de procéder. Finalement, ils ont accepté, et la preuve a été déposée de cette façon. Ils ont plaidé qu'il n'y avait pas assez d'ordinateurs en prison. Par la suite, ils se sont rendu compte que ce qu'on leur avait promis comme matériel servait à enregistrer des films pornographiques ou autres, mais on leur en a fourni quand même.

the equipment nevertheless. However, the act does not require this. The judge could have decided that all the evidence had to be on paper. That would have neutralized the Montreal squad for several months, just on the biker problem alone. Just to make the photocopies.

[English]

The Chairman: For the information of senators, you might find it interesting that the next bill coming before this committee is Bill C-15A. I believe there is a section in it on disclosure of electronic information that may update and solve some of the problems of paperwork that you are facing. We will be looking at that bill next week.

[Translation]

Mr. Asselin: Under this bill, it will be possible to get a search warrant electronically. It will be easier to submit the application electronically to the justice of the peace and get authorization to search in the same way. An information could be laid electronically and an arrest warrant could be obtained in the same way.

However, not all the evidence collected during investigation is covered by these provisions. When we undertake an investigation, such as Operation Spring 2001, which lasted three years, from the very beginning, the police assembled all the facts and evidence electronically. Paper is no longer used.

Everything is stored and retrieved immediately. At the end of a three-year inquiry we have all the evidence collected over the three years on compact discs and floppy disks. It is much easier to communicate in this way, rather than having police officers spending their time making photocopies rather than protecting the public.

Mr. Ouellet: To give you an example, in the case of Operation Spring 2001, there were roughly about 100 CD-ROMs that we would have had to disclose for each accused. This amounts to 500,000 pages. A box of paper contains 5,000 sheets. So it would take one box for each accused. There were 140 accused in all.

Senator Beaudoin: We will take your suggestion into account.

[English]

Senator Pearson: I would like to address my questions to Mr. Ryan. Mine is a practical question to help me understand better the usefulness of this bill.

I was in Vancouver on Monday speaking with some young people who have been involved in the sex trade and others who are working with them. It was brought to my attention — rather unnervingly — that the growth of organized crime in dealing with kids under 18 in British Columbia, and perhaps elsewhere in Canada, has been rather marked. They are getting better at marketing and so on.

Do you think this bill will help you to deal with that problem? Could you give me an idea of how this might work?

Cependant, la loi ne l'oblige pas. Le juge aurait pu décider qu'on devait mettre la preuve sur papier. Cela aurait eu pour effet de neutraliser l'escouade de Montréal, seulement avec le problème des motards, pendant plusieurs mois. Simplement pour faire des photocopies.

[Traduction]

La présidente: Pour la gouverne des sénateurs, sachez que le projet de loi C-15A est la prochaine mesure dont nous serons saisis. Je crois qu'il s'y trouve un article sur la divulgation de la preuve par voie électronique qui pourrait apporter une solution à vos problèmes de paperasserie. Nous examinerons ce projet de loi la semaine prochaine.

[Français]

M. Asselin: Ce projet de loi permettra de procéder électroniquement, par exemple, à l'obtention d'un mandat de perquisition. On pourra plus facilement transmettre la demande électroniquement au juge de paix et recevoir de la même manière l'autorisation judiciaire de perquisitionner. On pourra faire une dénonciation à distance et obtenir de la même manière un mandat d'arrestation.

Cependant, toute la preuve recueillie lors de l'enquête n'est pas visée par ces dispositions. Lorsqu'on entreprend une enquête, par exemple celle de Printemps 2001, qui a duré trois ans, dès le début de l'enquête, les policiers ont colligé électroniquement tous les faits, tous les éléments de preuve. Il n'y a plus de papier.

Tout est emmagasiné, saisi, immédiatement. On se retrouve à la fin d'une enquête de trois ans avec des disques compacts et des disquettes qui regroupent toute la preuve recueillie pendant trois ans. C'est beaucoup plus facile à communiquer de cette façon, au lieu de reproduire sous forme de papier, avec photocopies, avec des policiers occupés à faire des photocopies plutôt qu'à protéger les citoyens.

M. Ouellet: Pour vous donner un exemple, l'Opération Printemps 2001, grosso modo, représente une centaine de CD-ROM qu'il aurait fallu divulguer pour chaque accusé. Il s'agit de 500 000 pages. Une boîte de papier achetée dans une papeterie contient 5 000 feuilles. Cela voudrait dire environ une boîte par accusé. On comptait 140 accusés.

Le sénateur Beaudoin: Nous tiendrons compte de votre suggestion.

[Traduction]

Le sénateur Pearson: Mes questions s'adressent à M. Ryan. Je vous poserai d'abord une question d'ordre pratique afin de mieux comprendre l'utilité de ce projet de loi.

Lundi, j'étais à Vancouver où je me suis entretenue avec des jeunes du commerce du sexe et d'autres qui travaillent avec eux. On m'a fait remarquer — avec un calme déconcertant — que la croissance du crime organisé chez les jeunes de moins de 18 ans en Colombie-Britannique et peut-être ailleurs au Canada est prononcée. De plus en plus, le crime organisé améliore ses techniques de mise en marché entre autres choses.

Est-ce que ce projet de loi vous aidera à faire face à ce problème-là? Pourriez-vous me donner une idée de la façon dont il vous aidera, en pratique, à cet égard?

Mr. Ryan: In many respects, this legislation creates an even playing field across a number of different enforcement strategies. What the police community has observed in the last 20 years is a legislative response that fixes this, fixes that, or places a Band-Aid over this problem or that problem. The result of that is a number of inconsistencies that apply to drugs or do not apply to non-drugs; that apply to this environment but not to that environment.

The benefit of this legislation is that it creates an equal playing field across a number of different areas, which will affect not only the youth but also the very sophisticated and senior levels of organized crime. That is why this legislation is so well accepted by the police community.

Senator Pearson: In that sense, do you think this bill will be helpful in dealing with the way in which the pimps and others are working under the aegis of organized crime?

Mr. Ryan: Yes, I do. For example, you may be able to seize the proceeds of crime from the drug activity in which these young persons are involved, when the proceeds flow upwards to the groups or individuals that organized these young people. However, you are not able to seize the offence-related property such as the cars that they have obtained as a result of extortion. That is the dichotomy.

A difference that was not touched upon is the fact that under the CDSA or the drug legislation the police can make application for income tax records, where it is necessary, with the judicial authority to do so. That still remains to be addressed. If the offence is gambling, the police cannot make application for income tax records.

Organized crimes groups do not take one type of crime. They cover gambling, several different types of drugs, extortion from prostitution and move with some degree of fluidity between them. These barriers within the legislation present problems.

Senator Pearson: This bill will take out some of them, will it not?

Mr. Ryan: Yes, it will remove some of those barriers.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. St-Laurent, I do not think that anyone around this table would challenge the need for legislation to authorize the police to do their work while maintaining their credibility with the public. I think this is the objective of all police forces throughout the country.

In this specific context, particularly in Quebec, as we are reminded by the presence of Ms. Laforest and Ms. Desrochers, the power to destroy the roots of the social gangrene of criminal gangs in Quebec is an objective that is very important to all of us as legislators.

What we are trying to do with this bill is to ensure that it is Charter-proof, that it is not challenged in court too quickly, because, in practice, a court challenge would nullify the months

M. Ryan: À bien des chapitres, ce texte législatif assurera la cohérence entre les différentes stratégies d'application de la loi. La communauté policière reconnaît depuis 20 ans que des mesures législatives ponctuelles ne suffisent pas. Il en résulte des incohérences quand certaines mesures s'appliquent aux infractions relatives aux drogues mais pas aux autres, à un certain milieu mais pas à un autre.

Avec ce projet de loi, tous les différents domaines seront touchés également; les jeunes, mais aussi les vétérans et ceux se trouvant aux échelons supérieurs du crime organisé seront visés. Voilà pourquoi la communauté policière a si bien accueilli ce projet de loi.

Le sénateur Pearson: Vous estimez donc que cette loi vous aidera à faire face aux souteneurs et aux autres truands qui travaillent sous l'égide du crime organisé?

M. Ryan: En effet. Ainsi, nous sommes déjà en mesure de saisir les produits du trafic de drogues dans lequel ces jeunes sont impliqués, lorsque ces produits se retrouvent en possession des têtes dirigeantes de ces groupes de jeunes. Toutefois, nous ne pouvons saisir les biens infractionnels tels que les voitures qui ont peut-être été obtenues grâce à l'extorsion. Voilà la dichotomie.

On n'a pas encore mentionné que, aux termes de la loi réglementant certaines drogues et d'autres substances, la police peut, avec une autorisation judiciaire, obtenir des informations provenant des déclarations d'impôt. Cela n'a pas encore été réglé. S'il s'agit d'une infraction de jeu, la police ne peut obtenir ces dossiers.

Les organisations criminelles ne se limitent pas à un seul genre de crime. Elles s'adonnent au jeu, à différentes infractions liées aux drogues, à l'extorsion liée à la prostitution et passent facilement d'une infraction à l'autre. Les cloisons qui existent entre les différentes dispositions législatives constituent un problème.

Le sénateur Pearson: Ce projet de loi supprimera certaines de ces cloisons, n'est-ce pas?

M. Ryan: Oui, certains de ces obstacles disparaîtront.

[Français]

Le sénateur Joyal: Monsieur St-Laurent, je crois que personne autour de cette table remettra en cause la nécessité de légiférer pour autoriser les corps policiers à faire leur travail tout en maintenant la crédibilité du public à leur égard. Je crois que c'est l'objectif que tous les corps policiers poursuivent au pays.

Dans le contexte particulier dans lequel nous nous retrouvons, singulièrement au Québec, comme nous le rappelle la présence ici de Mme Laforest et de Mme Desrochers, le pouvoir d'éliminer les racines de la gangrène sociale que représentent les bandes criminalisées au Québec est un objectif qui nous interpelle tous en tant que législateurs.

Ce que nous tentons de faire avec cette loi, c'est de s'assurer qu'elle soit étanche, qu'elle ne fasse pas l'objet — trop rapidement — d'une contestation devant les tribunaux, parce

or years of investigation that might bring some of the notorious criminals to justice and put them behind bars.

Your entire presentation seems to focus on the crimes committed by motorcycle gangs, but the bill goes much beyond that. You drew a very apt parallel to the Controlled Drugs and Substances Act, in that there are clear limitations on the authorization given to the police to commit acts that would be considered crimes, because this is done as part of the war on drugs.

In the context of this bill, the most important provisions are general in nature. For example, another Senate committee has already debated Bill C-36, the anti-terrorism bill. The power we give to the police in Bill C-24 could also be used in the campaign against terrorist activities.

On the basis of the limits laid down by the Supreme Court in some very recent judgments, how can we limit the power given to the police and ensure that this bill will pass any court challenge, ultimately in the Supreme Court?

To the extent that the authorization is given to specific individuals, I think the bill would meet the test established by the Supreme Court in earlier judgments, with which you and Mr. Asselin are very familiar.

However, the problem here is that the bill provides authorization not only to the individual police officers, but also to groups of police officers within a force. I will tell you quite frankly that in my view, this is a problem. Our objective is to ensure that the criminals who killed little Daniel and Mr. Laforest are not released because the courts find fault with a technical detail of the bill.

It would be justifiable for police forces to come before Parliament to say that it did not properly define or limit the authorization granted under the bill. I would like to hear what you have to say on this, because we want a bill that works, and one that is not struck down in the first court challenge.

Mr. St-Laurent: First of all, I want to make sure I understand your question correctly. You referred to my presentation, which was focused much more on organized crime, and more specifically on motorcycle gangs. I would not want the committee to see my presentation as restricted to motorcycle gangs, because it was about organized crime in general.

At the time, we called for improvements to Bill C-95, to make it more effective in fighting organized crime. If I understand your question correctly, it is mainly about the powers that would be given to police officers on the basis of their unit. The way in which the text is drafted shows that this is not restricted exclusively to organized crime.

As regards the Charter test, we share your concern. When we open a file or conduct a criminal investigation that lasts for years, we try to avoid errors, because initially, a trial is based on the procedures used by the police to conduct an investigation,

qu'en pratique, cette contestation viendrait annuler les efforts de plusieurs mois ou de plusieurs années d'enquêtes susceptibles d'amener certains criminels notoires devant la justice et derrière les barreaux.

Toute votre présentation semble orientée vers la lutte contre les crimes des bandes motorisées, mais le projet de loi va bien au-delà de cette lutte. Vous avez très bien établi le parallèle de la Loi sur les stupéfiants, dans la mesure où l'autorisation donnée aux corps policiers de commettre des actes qui seraient estimés criminels, est bien circonscrite, puisqu'on sait que c'est pour la lutte contre les stupéfiants.

Dans le cadre de cette loi, les dispositions les plus importantes sont des disposition d'ordre général. Par exemple, dans un autre comité sénatorial, on a déjà débattu de la loi C-36, la loi antiterroriste. Le pouvoir que nous donnons dans cette loi aux corps de police pourra aussi être utilisé dans la lutte contre les activités terroristes.

En fonction des limites imposées par la Cour suprême dans des jugements encore très récents, comment peut-on encadrer le pouvoir accordé aux policiers et comment peut-on s'assurer que cette loi passera le test des tribunaux et, éventuellement, de la Cour suprême?

Dans la mesure où l'autorisation est donnée à des individus spécifiques, je crois qu'elle rencontrerait le test de la Cour suprême dans les jugements antérieurs que vous connaissez et que M. Asselin connaît très bien.

Mais le problème, c'est que la loi donne non seulement l'autorisation à des individus mais à des groupes d'individus, à des corps constitués à l'intérieur de la police. Je vous dis sincèrement qu'à mon avis, il y a là un problème. Notre objectif est de faire en sorte que les criminels qui ont assassiné le jeune Daniel et M. Laforest ne soient pas relâchés parce que la cour aura trouvé dans la loi un détail technique qui n'est pas juste.

Il serait justifiable que les corps policiers viennent devant le législateur pour dire qu'il a mal défini et mal encadré l'autorisation qui est donnée dans la loi. J'aimerais entendre vos commentaires sur ce point, parce qu'on ne veut une loi efficace qui ne saute pas devant les tribunaux à la première occasion.

M. St-Laurent: Premièrement, j'aimerais m'assurer que je saisis bien votre question. Vous avez fait référence à ma présentation qui s'orientait beaucoup plus vers le crime organisé et, plus particulièrement, celui des motards. Je ne voudrais pas qu'on perçoive ma présentation comme étant limitée aux motards puisqu'elle portait sur le crime organisé en général.

À l'époque on avait demandé que des améliorations soit apportées au projet de loi C-95, dans le but de le rendre plus efficace par rapport à la lutte au crime organisé. Si je comprends bien votre question, elle concerne principalement les pouvoirs qui seraient accordés aux policiers en fonction de leur unité. Effectivement, la façon dont le texte est rédigé démontre que ce n'est pas limité exclusivement au crime organisé.

En ce qui concerne le test de la Charte, nous avons la même préoccupation que vous. Lorsqu'on monte un dossier ou lorsqu'on fait une enquête criminelle qui dure des années, on tente d'éviter les erreurs parce qu'au départ, un procès est basé sur les moyens

and the trial is held in accordance with the Charter. The police are accustomed to that and try insofar as possible to avoid mistakes.

However, by the time we asked Parliament to give us certain tools, in *Campbell and Shirose*, we did not say how this should be done, because we do not claim to be Charter specialists and to know whether or not these tools would be acceptable or not. The Justice Canada officials who studied the issue determined that the risk was not very high and that *Campbell and Shirose* would pass the Charter test.

We were told that there were some limitations, that the police could not commit murder or sexual assault. That was in an effort to pass the Charter test. I do not think it was ever the intention of the police to commit such offences. This was never done in the past, and will never be done in the future, because it is not part of our mandate.

Mr. Ryder dealt with the problem in terms of court protection rather than immunity, as is done at the moment in the case of the use of force. That was the parallel I was drawing. A precedent was established with the Controlled Drugs and Substances Act.

Personally, I do not think that the form this takes in the bill is very important. The important thing is that I be given the tools I require to do my job. As to whether or not the bill will pass the Charter test, I do not think I am the best person to answer that question.

Today, I wanted to make sure I transmitted a very clear message to the effect that we need tools. As to the other issue, my learned lawyer friend may care to hazard an answer. However, I would like to close by touching on the issue of undercover operations in investigations other than those on organized crime.

It is often said that one picture is worth a thousand words. Recently, an informer told the police that a young child was to be kidnapped and that everything was organized. There were two individuals who were looking for people to drive the vehicle and to take part in the kidnapping.

The informer told us about this and we put our undercover officers on the case. We managed to find out that the two individuals were not alone, that there were two others involved as well, including the "brains" of the operation. We did not know who the child nor the parents were. We had to play the game for a while in order to find out all this information.

During the investigation, to test our people, the perpetrators asked for vehicles, disguises and weapons. During this investigation, fortunately, we always had the same police officer. We avoided committing offences, but during the investigation, we had the time to rent a vehicle, to obtain non-operating weapons and disguises. However, suspects will often say: "We are going to steal a vehicle tonight to do the job." If our undercover officer does not do this, that is the end of the investigation. We did not know the identity of the child who was supposed to be kidnapped, nor did we know who the other

utilisés par la police pour mener une enquête, et le procès se fait en vertu de la Charte. Les policiers sont habitués à cela et essaient autant que possible d'éviter les faux pas.

Par contre, nous ce qu'on a demandé au législateur à l'époque, dans *Campbell et Shirose*, ce sont des outils. On ne lui a pas dit comment cela doit être fait, car on n'a pas la prétention d'être des spécialistes de la Charte et de savoir si ces outils passeront le test ou pas. Les fonctionnaires de Justice Canada qui ont déjà fait l'étude ont évalué que le risque n'était pas très élevé et que *Campbell et Shirose* passerait le test de la Charte.

On nous a expliqué qu'on avait mis des restrictions à l'effet que les policiers ne peuvent pas commettre de meurtres ou d'agressions sexuelles. C'était dans le but de passer le test de la Charte. Je crois que cela n'a jamais été l'intention des policiers de commettre ces infractions. On ne l'a jamais fait dans le passé et on ne le fera jamais parce que cela ne fait pas partie de notre mandat.

M. Ryder a abordé le problème selon une approche de protection judiciaire plutôt qu'une approche d'immunité, un peu comme cela se fait actuellement pour l'utilisation de la force. C'est un peu le parallèle que je faisais. On avait créé le précédent avec la Loi sur les drogues et autres substances.

Personnellement, je pense que la forme que cela prendra dans la loi n'a pas beaucoup d'importance. L'important c'est qu'on me fournisse les outils pour faire mon travail. Lorsqu'on touche à la question de la Charte, à savoir si le test passera ou pas, je ne crois pas être la meilleure personne pour vous répondre.

Aujourd'hui, je voulais m'assurer de faire passer un message clair, à savoir qu'on a besoin d'outils. Quant à la question, mon savant confrère avocat voudra peut-être s'aventurer à y répondre. Je veux quand même terminer en touchant le sujet de l'utilisation de l'infiltration dans d'autres dossiers d'enquête que ceux du crime organisé.

On dit souvent qu'une image vaut mille mots. Récemment, au service de police, un informateur nous a dit que l'enlèvement d'un jeune enfant devait avoir lieu et que tout était organisé. Il s'agissait de deux individus qui étaient à la recherche de gens pour conduire le véhicule et participer à l'enlèvement.

L'informateur nous a avisés et on a introduit des agents d'infiltration. On a réussi à savoir que les deux individus n'étaient pas seuls, et qu'il y avait deux autres personnes impliquées, dont le cerveau de l'opération. On ne connaissait pas l'identité de l'enfant ni des parents. On a dû jouer le jeu un certain temps pour être capable de découvrir tous ces éléments.

En cours de l'enquête, pour tester nos gens, ils ont demandé des véhicules, des déguisements et des armes. Dans cette enquête, heureusement, notre policier était toujours le même. On a évité de commettre des infractions, mais dans cette enquête, on a eu le temps de louer un véhicule et de se procurer des armes non fonctionnelles et des déguisements. Par contre, c'est souvent le cas que le suspect dise: «On va voler un véhicule à soir pour faire le coup». Si notre agent d'infiltration ne le fait pas, l'enquête finit là. On ne connaissait pas l'identité de l'enfant qui devait être enlevé, on ne savait pas non plus qui étaient les autres membres

members of the organization were, and the crime could have happened at any time.

These people were not involved in organized crime. They were arrested. Even though the investigation was carried out, the head of the operation was never charged. I can assure you that a great deal of evidence was accumulated. At least three of the four perpetrators were arrested. The family was identified, the parents were advised, and a crime was prevented. It was not an investigation involving organized crime. Infiltration was necessary.

The police must not be limited in the use of investigative tools which, in any case, will be re-evaluated at trial in order to determine if proper procedures were followed, if these were acceptable to society and in accordance with the Charter. They will be put to the test in any case.

Mr. Asselin: If I may, I believe that you all agree that what has allowed organized crime to take on the importance that it now has, is due not only to the intimidation factor but also due to wealth. They line their pockets in two ways: through drug trafficking and through the proceeds of crime.

At this time, because of the laws regulating certain types of drugs and other substances, peace officers can also engage in drug trafficking, importing, and production, in order to infiltrate these groups and dismantle their organization. Under the Criminal Code, they are allowed to launder the proceeds of crime, and in so doing, commit the same offence, with less supervision and fewer restrictions than are included in the Criminal Code with Bill C-24. The use of such means has not yet led to any abuse.

For example, as Mr. St-Laurent told you, since the regulation allowing us to engage in trafficking and possession of drugs came into effect in 1997, we have undertaken a dozen operations. Those who are assigned to such activities are hand picked. We have 12 such officers. Bill C-24 stipulates that the Quebec Minister of Public Security will designate which law enforcement agencies have the qualification or expertise to undertake such activities.

With respect to drugs, on the 150 police agencies in Quebec — at least until recently — only the Sûreté du Québec and the Montreal Urban Community Police Service were involved in laundering the proceeds of crime and in drug trafficking operations. Of those two agencies, only our ultra-specialized and properly trained units are involved.

I believe that the supervision is even greater than what is stipulated in the Criminal Code at this time.

[English]

Mr. Ryder: I would like to again speak on behalf of the rank and file members — the undercover officers who are actually doing these jobs, because Bill C-24 applies to all of them.

de l'organisation, et le crime pouvait se produire à n'importe quel moment.

Ces gens ne faisaient pas partie du crime organisé. On a procédé à l'arrestation. Même si on a mené l'enquête jusqu'au bout, on n'a jamais pu accuser le cerveau de l'opération. On avait accumulé beaucoup de preuves, je peux vous le dire. On a au moins arrêté trois des quatre personnes. On a pu identifier la famille, aviser les parent et prévenir un crime. Ce n'était pas une enquête sur le crime organisé. La nécessité de l'infiltration existait.

On ne doit pas limiter les policiers dans leur utilisation de moyen d'enquêtes qui, de toute façon, sont réévalués au procès pour savoir si c'était la façon correcte de procéder, si cela était acceptable pour la société et si c'était conforme à la Charte. Cela sera testé de toute façon.

M. Asselin: Si vous permettez, je pense que vous êtes toutes et tous d'accord que ce qui permet au crime organisé d'avoir l'importance qu'il a présentement, c'est non seulement parce qu'il intimide mais aussi parce qu'il est riche. Il s'enrichit en commettant deux crimes principaux: le trafic de drogue et le recyclage des produits de la criminalité.

Présentement, en vertu de la loi réglementant certaines drogues et autres substances, les agents de la paix sont autorisés eux aussi à faire le trafic de la drogue, à faire l'importation et la culture de la drogue, dans le but d'utiliser les mêmes armes que ces gens pour démanteler leur organisation. Ils sont autorisés, en vertu du Code criminel, de faire du recyclage des produits de la criminalité, donc, de commettre la même infraction, avec moins d'encadrement et moins de restriction qu'on en met dans le Code criminel avec le projet de loi C-24. À ce jour, le recours à ces moyens n'a pas conduit à des abus.

À titre d'exemple, comme M. St-Laurent vous l'a dit, depuis l'entrée en vigueur du règlement nous permettant de faire le trafic et de posséder de la drogue, depuis 1997, on s'est livré à une douzaine d'opérations. Ceux qui se livrent à ces activités sont triés sur le volet. Ils sont une douzaine chez nous. Le projet de loi C-24 prévoit que le ministre de la Sécurité publique au Québec désignera les seuls services de police qui ont la compétence ou l'expertise pour se livrer à de telles activités.

Or, en matière de drogue, sur les 150 services de police au Québec — du moins jusqu'à tout récemment — seuls la Sûreté du Québec et le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal se livrent à des activités de recyclage des produits de la criminalité et à des opérations de trafic de drogue. Parmi ces deux services de police, seules nos unités ultra-spécialisées et dûment formées se livrent à ces activités.

Je pense qu'il existe davantage d'encadrement qu'il n'en existe présentement dans le Code criminel.

[Traduction]

M. Ryder: J'aimerais encore une fois me faire le porte-parole des policiers sur la ligne de front, des agents d'infiltration qui exercent ces fonctions-là, car le projet de loi C-24 s'appliquera à eux tous.

I want you to be thinking about the role they must play. If they are among a group this size pretending to be a member of that group, they are like an actor. They will be tested. Certain circumstances present themselves, and right now, they have a very difficult task knowing what to do and not to do.

It is true they are highly trained professionals. Sometimes they will make mistakes, but we must imagine the kinds of roles and situations they face. That is why I think the Bill C-24 provisions should apply to all undercover officers.

Senator Nolin: Mr. Ryder, on that point, could you explain what kind of process you have put in place for internal control? What kind of control have you put in place to ensure that the work is done professionally and respects your responsibilities? Tell us what you have in place now. We will talk later about the future.

Mr. Ryder: In place now, we do not have a particular process. I would think that we are not doing some of the things that would have been envisioned before *Campbell and Shirose*. Some operations may have been suspended.

We have our ideas of where we will go after this legislation is in place and, of course, the authority will be granted to the Deputy Commissioner, Provincial Commander, Investigation of Organized Crime, to do the authorization as permitted in the act. However, we do not have a mechanism in place as of today.

[Translation]

Mr. St-Laurent: I will explain how our system of undercover agents operates and our procedures as they relate to the Food and Drug Act. Among the 4,157 police officers within the Montreal police force, we have 12 undercover officers.

These officers are chosen for a period of three years. They have a three-week training course which involves role playing. They are given psychometric tests to evaluate their integrity and character and to ensure that they are not deviant. That should not be the case since they have managed to pass the test to become police officers. Whenever they are on an operation, except for very special cases, they are always wearing a microphone. There is a support team, police officers who are there to ensure that they will not be on their own. These police officers stay well back. One officer tails them. They are never on their own. There is someone to supervise the operation. That is how we do things at this time.

When we prepare a drug trafficking case, only those who work in our organized crime unit can take part in this type of operation. Our procedure is very clear. Before undertaking such an operation, the officer who is responsible for the division must seek authorization from the deputy director of investigations. I am the assistant director of criminal investigations in Montreal, and I must ask my superior for authorization in order to proceed with this type of operation. I can assure you that this is not something that we do very often.

During the operation, a report must be made to indicate what information we already have, how likely we are to succeed, and the reasons why we feel we should go ahead.

J'aimerais que vous réfléchissiez au rôle qu'ils doivent jouer. S'ils se trouvent dans un groupe dont ils prétendent faire partie, ils deviennent des acteurs. Or, les criminels mettront leur crédibilité à l'épreuve. Dans certaines circonstances, il est très difficile pour ces agents d'infiltration de savoir quoi faire et ne pas faire.

Il est vrai que ce sont des professionnels très bien formés. Il leur arrive de faire des erreurs, mais nous devons penser au rôle qu'ils doivent jouer et aux situations auxquelles ils sont confrontés. Voilà pourquoi j'estime que les dispositions du projet de loi C-24 devraient s'appliquer à tous les agents d'infiltration.

Le sénateur Nolin: Monsieur Ryder, à ce sujet, pourriez-vous nous expliquer les contrôles internes que vous avez mis en place? Quel sorte de contrôle exercez-vous pour vous assurer que ces agents s'acquittent de leurs responsabilités de façon professionnelle? Décrivez-nous les mesures de contrôle qui existent à l'heure actuelle. Puis, nous parlerons de l'avenir.

M. Ryder: Il n'y a pas de mécanisme particulier en place à l'heure actuelle. J'imagine que certaines des choses que nous faisons avant que soit rendu l'arrêt *Campbell et Shirose* ne sont plus possibles. Certaines opérations ont peut-être été suspendues.

Nous avons une idée de ce que nous ferons après l'adoption de ce projet de loi et, bien sûr, le sous-commissaire et commandant provincial des Enquêtes sur le crime organisé aura le pouvoir d'accorder les autorisations prévues par la loi. Toutefois, pour l'instant, aucun mécanisme particulier n'est en place.

[Français]

M. St-Laurent: Je vais parler du fonctionnement de notre système d'agents d'infiltration et de l'application de la procédure de la Loi sur les aliments et drogues. Au SPCUM, nos agents d'infiltration sont au nombre d'une douzaine sur 4 157 policiers.

Les policiers sont choisis pour une période de trois ans. Ils ont une formation de trois semaines où nous les mettons en situation de simulation. Ils passent des tests psychométriques pour s'assurer de leur probité et de leur façon d'être, pour s'assurer qu'ils ne sont pas déviants. Au départ, ils ne sont pas sensés l'être, car ils ont réussi le test d'entrée dans la police. À chaque fois qu'ils sortent en opération, à moins de cas très particuliers, ces gens sont toujours équipés de micros. Il y a une équipe de soutien, des policiers qui sont là pour s'assurer qu'ils ne seront pas seuls. Ces policiers sont en retrait. Un officier suit ces gens en opération. Ils ne sont pas laissés seuls. Quelqu'un supervise l'opération. Cela fait partie de nos modes de fonctionnement actuels.

Lorsqu'on monte un dossier de trafic de stupéfiants, encore là, seulement les gens qui travaillent au crime organisé sont autorisés à participer à ce type d'opération. Nous avons une procédure très claire à ce sujet. Avant de mener une telle opération, l'officier responsable de cette division doit obtenir l'autorisation du directeur adjoint des enquêtes. Je suis l'assistant-directeur des enquêtes criminelles à Montréal et je dois obtenir l'autorisation de mon supérieur pour pouvoir procéder à ce type d'intervention. On n'en fait pas souvent, je vous l'assure.

Lors des opérations, un rapport doit être fait indiquant les informations qu'on possède déjà, les chances de succès de cette opération et les raisons pourquoi on doit la faire.

If the deputy director gives his approval and issues a certificate for undercover work, according to the act, the certificate would allow the police officer to undertake the operation within a certain number of hours. A report on the operation and what has been uncovered must then be submitted to the deputy director.

We have tested the system. One of the lawyers representing the accused in one of our cases called the deputy director to appear in order to ensure that our system would stand up in court. The deputy director explained the procedure and it was allowed.

The same thing would apply if Bill C-24 were to be implemented. We would have designated police officers. In our case, the superior officer would probably be the deputy director or the assistant director. He would authorize the operation.

Senator Nolin: What do you do in an emergency?

Mr. St-Laurent: In the drug trafficking cases that I am talking about, there is no emergency because everything is planned. The problem arises when we infiltrate a group and we are asked to do something to help things move forward.

Senator Nolin: That is the subsequent report.

Mr. St-Laurent: Exactly. Of course, if an emergency arises, the undercover agent is negotiating something with an individual and it is obvious that he cannot get out of it, but he will make every attempt not to commit an offence. As we said earlier, police officers can make mistakes, but, generally speaking, our people are well trained. I can give you an example; our undercover officers who are engaged in drug trafficking are often asked to use these drugs within the group that they have infiltrated. They want our officer to take the drugs, but a police officer is prohibited from using narcotics. Our undercover officers are not allowed to take drugs.

Senator Nolin: Even if the bill allows them to do so.

Mr. St-Laurent: Our rules do not allow it. Our people always manage to get out of it, unless it is a question of life and death. That will always remain an exceptional measure, but it is important to have this tool to protect our police officers because they are involved in high risk and stressful work. Not all police officers are willing to do it. And I'm not sure they will be willing to continue if they don't have this protection.

Senator Nolin: The system that you have just explained allows for control beforehand and, in the case of an emergency, control after the fact.

Mr. St-Laurent: That is correct. In any case, we always have control after the fact because there is always a disclosure of the evidence.

Senator Nolin: I will be very honest with you. In spite of all of the goodwill that I recognize you have, and the fact that only two law enforcement agencies in Quebec seems to be structured

Si le directeur adjoint l'approuve et remet un certificat au policier qui fera l'infiltration, selon la loi, le certificat lui donne l'autorisation de mener l'opération en dedans d'un certain nombre d'heures. À la suite de l'opération, on doit faire rapport au directeur-adjoint sur le déroulement et le résultat de l'opération.

On a testé le système. Un des avocats d'un accusé dans un dossier a demandé la comparution du directeur adjoint pour s'assurer de la rigueur du système. Le directeur adjoint a expliqué toute la procédure et on a passé le test.

À peu près la même chose s'appliquerait si le projet de loi C-24 était mis en place. Il y aurait des policiers désignés. Chez nous, l'officier supérieur serait probablement le directeur-adjoint ou l'assistant directeur. C'est lui qui endossera l'opération.

Le sénateur Nolin: Que faites-vous s'il y a urgence?

M. St-Laurent: Dans les cas de transactions de stupéfiants dont je vous parle, il n'y a pas d'urgence parce qu'on les planifie. Le problème est lorsqu'on fait une opération d'infiltration, comme l'infiltration d'un groupe, et qu'il nous est demandé de commettre un geste pour faire avancer la situation.

Le sénateur Nolin: C'est le rapport subséquent.

M. St-Laurent: Exactement. Naturellement, s'il y a urgence, l'agent double est à transiger quelque chose avec un individu et c'est évident qu'il ne peut pas revenir sur ses pas, mais il va tenter d'éviter de commettre une infraction. On l'a dit tantôt, des officiers peuvent commettre des erreurs, mais, règle générale, nos gens sont assez bien formés. Pour vous donner un exemple, nos agents d'infiltration qui font le trafic de stupéfiants se font régulièrement demander de consommer avec les membres du groupe qu'ils infiltrent. Ils veulent que notre agent consomme, mais il est interdit dans le service de police de consommer des stupéfiants. Nos agents doubles n'ont pas le droit de consommer des stupéfiants.

Le sénateur Nolin: Même si le projet de loi leur permet de le faire.

M. St-Laurent: Nous l'interdisons dans nos règlements internes. Nos gens réussissent toujours à s'en sortir, sauf si c'est une question de vie ou de mort. Cela demeurera toujours une mesure exceptionnelle, mais c'est important d'avoir cet outil pour protéger nos policiers parce que la tâche du policier qui fait ce travail est risquée et très stressante. Ce n'est pas tous les policiers qui veulent le faire. Je ne suis pas sûr que les policiers voudront continuer à le faire sans cette protection.

Le sénateur Nolin: Le système que vous venez de nous expliquer permet un processus de contrôle *a priori* et, en cas d'urgence, un contrôle *a posteriori*.

M. St-Laurent: C'est cela. De toute façon, il y a toujours un contrôle *a posteriori* parce qu'il y a toujours une divulgation de la preuve.

Le sénateur Nolin: Je serai très franc avec vous. Malgré toute la bonne foi que je vous prête et le fait qu'il n'y a que deux corps policiers au Québec qui semblent être suffisamment bien

in such a way as to allow for this type of activity, the problem lies in the fact that there is no outside legal control.

If it is possible to have some internal supervision, something that is fairly stringent according to what you have just told us, before or even after, there could also be some type of judicial involvement, as is now the case with electronic surveillance. I hope you will understand our concern. Nothing is pressing for the time being, but we are attempting to determine how we can slow this down.

Mr. St-Laurent: The changes we want to make in Bill C-24 have to do with narcotics.

Currently, in most narcotics files we have the time to get judicial authorization to do a "reverse sting" because it is a part of our plan. We tell the individual that we could meet on a given date. We always have a way of telling him that we will go get the narcotics or that we do not have them. Despite this, legislators deemed that this was not necessary and both prior internal controls and controls after the fact will remain in place —

Senator Nolin: We can change this act. We know that the 1996-1997 act introduced that, but we want to broaden the scope. This is not only for possession, trafficking, importing or cultivating drugs. We are not dealing with this, but with something much broader. It is more an issue of eliminating things than adding them, because murder and some very serious crimes have been eliminated, while allowing any other kind of crime. Therefore we are wondering whether we should implement an anterior or posterior control mechanism for emergencies.

Mr. St-Laurent: I explained that the judicial controls that take place after the fact are still in place. That is what I am telling you.

Senator Nolin: Internally?

Mr. St-Laurent: No, I do not mean internally. I am telling you that there is always an a judicial control after the fact. We cannot carry out operations that lead to arrest without disclosing how it was done and by what means. A judge will always evaluate what police officers have done to determine whether it was just, acceptable and reasonable. It will be evaluated. Otherwise, police officers will not be allowed to do it.

Let me come back to the example given just now by Mr. Ryder. Currently, police officers are protected by the law. They can use force up to and including lethal force, in cases where they deem that their lives or citizens' lives are endangered. They are not asked to have prior judicial authorization, they are left to act according to their discretion.

Afterwards, they will evaluate whether what was done was just and reasonable. Currently, with the narcotics act, we are doing exactly the same thing. Mr. Ryder mentioned other exceptions provided for by the act, aimed at the proceeds of crime or arms trafficking.

structurés pour que puisse s'effectuer ce genre d'activités, le problème est qu'il n'y a pas de contrôle judiciaire extérieur.

S'il y a de la place pour un contrôle interne, un contrôle quand même sévère avec tout ce que vous venez de nous expliquer, *a priori* ou même *a posteriori*, il pourrait y avoir ajout d'un contrôle judiciaire, comme on le fait en matière d'écoute électronique. J'espère que vous comprenez pourquoi nous avons cette crainte. Aujourd'hui, il n'y a pas d'urgence, mais nous examinons comment nous pouvons freiner cela.

M. St-Laurent: Les changements qu'on veut amener dans le projet de loi C-24 concernent le dossier qui a trait aux stupéfiants.

Actuellement, dans la majorité des dossiers qui ont trait aux stupéfiants, nous avons le temps d'aller chercher une autorisation judiciaire pour faire un «reverse sting» parce que nous le planifions. Nous disons à l'individu que nous pourrions nous rencontrer à telle date. Nous avons toujours un moyen de trouver une façon de dire que nous irons chercher les stupéfiants ou de dire que nous ne les avons pas. Malgré cela, le législateur a jugé que ce n'était pas nécessaire et que le contrôle *a priori* interne, et *a posteriori* va toujours être là...

Le sénateur Nolin: Nous pouvons changer cette loi. Nous savons que la loi de 1996-1997 a introduit cela, mais nous voulons élargir le champ. Ce n'est pas seulement pour la possession, le trafic, l'importation et la culture de la drogue. Ce n'est pas de cela dont on parle, c'est beaucoup plus large. Il s'agit d'élimination plutôt que d'ajout, puisque le meurtre et quelques crimes très graves sont éliminés, et tous les autres crimes sont permis. Nous nous demandons donc si on ne devrait pas mettre en place un mécanisme de contrôle *a priori* ou *a posteriori* s'il y a urgence.

M. St-Laurent: Je vous expliquais qu'il y a toujours un contrôle judiciaire *a posteriori*. C'est ce que je suis en train de vous dire.

Le sénateur Nolin: À l'interne?

M. St-Laurent: Non, je ne parle pas de l'interne. Je vous dis qu'il y a toujours un contrôle *a posteriori* judiciaire. On ne peut pas mener une opération qui conduit à une arrestation où l'on ne divulguera pas comment on l'a fait et quels sont les moyens qui ont été employés. Un juge devra toujours évaluer ce que les policiers ont fait pour déterminer si c'était juste, acceptable et logique. Ce sera évalué. Sinon, le policier ne sera pas justifié de le faire.

Je vous ramène à l'exemple qu'a donné tantôt M. Ryder. À l'heure actuelle, le policier est protégé par la loi. Il peut utiliser la force jusqu'à la force mortelle, et ce, s'il juge que sa vie est en danger ou que la vie d'un citoyen est en danger. On ne lui demande pas d'avoir une autorisation judiciaire au préalable, on se fie à son jugement.

Ensuite sera évalué si, effectivement, ce qu'il a fait était juste et proportionnel. Présentement, avec la loi sur les drogues, nous faisons exactement la même chose. M. Ryder a mentionné d'autres exceptions prévues dans la loi, que ce soit en matière de produits de la criminalité ou de trafic d'armes.

Infiltration is a means of investigation. There are not countless ways to investigate and fight organized crime. There is electronic eavesdropping, searches, shadowing and infiltration. Without these means we cannot work. You have just deprived us of one of these means with the *Campbell and Shirose* decision.

The *Campbell and Shirose* decision did not say that police officers cannot engage in infiltration, but rather that it must be monitored by legislators. They chose monitoring, which is not unlike what they did with the Narcotic Control Act. We should apply the same principle and provide judicial protection to police officers. In our former operations, we always avoided, as much as possible, committing any offences and we always made sure that there would be no victims. The police officer was certain that he would not be found guilty because he did not intend to commit a criminal act. He was doing his work and he was trying to set up a file in order to arrest criminals.

In today's debate, it is as if police officers had asked for the right to commit criminal acts, which is not the case and never will be. We are tested in our daily work and we have to engage in infiltration.

I just mentioned a case that did not involve organized crime and that is reality. We arrest the individual and interrogate him. If he has nothing to say, the young person might be abducted in two months, but we will have done all that we could do. We cannot go any further than that, and legislators must find the best way of proceeding.

[English]

Mr. Dennis Moore, Detective Superintendent, Organized Crime Unit, Ontario Provincial Police: With regard to dealing with the external checks and balances during an operation, you must remember that we are talking about organized crime, which involves a higher level of investigation. In Ontario, like Quebec, to the best of our ability, all our plans are done ahead of time. They are all done on paper. All the plans have built in layers of supervisory decisions, both during and after.

These are life and death situations, if we make the wrong choice. The people who have to make the decisions are of various ranks. They got where they are because of their experience. To bring in a civilian, for instance, to partake in those decisions during the investigation would be unfair to that external source. That is because they would not have had the opportunity to gain the experience and the day-to-day knowledge.

Prior to *Campbell and Shirose* we operated basically under a common law. We have always been accountable. The decision in *Campbell and Shirose* did not tell us we did something wrong; it merely pointed out that there was no law that allowed us to do these things. Thus, Parliament has been asked to put the law in place. We did not break the law at the time. We operated under the same guidelines as we do every day. We will now report back. However, we have always been accountable, and we always will be. We always operate within the law.

Les opérations d'infiltration sont un moyen d'enquête. Il n'y a pas 56 000 moyens d'enquête pour lutter contre le crime organisé. Il y a l'écoute électronique, les perquisitions, la filature et l'infiltration. Sans ces moyens, nous ne pouvons pas opérer. Vous venez de nous couper un moyen avec l'arrêt *Campbell et Shirose*.

L'arrêt *Campbell et Shirose* n'a pas dit que la police ne peut pas faire de l'infiltration, mais plutôt que le législateur doit l'encadrer. Le choix qui a été fait est l'encadrement, un peu comme cela a été fait avec la loi des stupéfiants. Il faudrait appliquer le même principe et donner une protection judiciaire aux policiers. Auparavant, lorsqu'on menait des opérations, on évitait toujours, autant que possible, de commettre des infractions et on s'assurait toujours qu'il n'y ait pas de victimes. Le policier était certain de ne pas être reconnu coupable parce qu'il n'avait pas l'intention de commettre d'acte criminel. Il faisait son travail et il essayait de monter un dossier pour arrêter des criminels.

Dans le débat d'aujourd'hui, c'est comme si les policiers avaient demandé de pouvoir commettre des actes criminels, ce qui n'est pas le cas et ne le sera jamais. Dans le corps de notre travail, nous sommes testés, et nous devons faire de l'infiltration.

J'ai parlé tantôt d'un cas qui n'était pas un cas de crime organisé, et c'est la réalité. Nous arrêtons la personne et nous l'interrogeons. Si elle n'a rien à nous dire, le jeune va peut-être se faire enlever dans deux mois, mais nous aurons fait notre possible. Nous ne pouvons pas aller plus loin que cela, et les législateurs doivent trouver la meilleure façon de faire.

[Traduction]

M. Dennis Moore, surintendant-détective, Section du crime organisé, Police provinciale de l'Ontario: En ce qui a trait aux vérifications et contrôles externes qui s'appliquent pendant une opération, n'oubliez pas qu'il s'agit du crime organisé, soit un niveau d'enquête plus élevé. En Ontario, comme au Québec, dans la mesure où c'est possible, nous dressons nos plans d'avance. Tout est sur papier. Tous les plans comportent différents niveaux de décision et de supervision, autant pendant l'opération qu'après.

Il est important de faire le bon choix, car ce sont des situations de vie ou de mort. Ceux qui prennent les décisions ont différents grades. Ils ont atteint ce grade en raison de leur expérience. Il serait injuste de demander à un civil, par exemple, de prendre part aux décisions qui sont prises pendant une enquête. Ce civil ne posséderait pas les connaissances courantes et l'expérience qu'ont les policiers.

Avant que soit rendu l'arrêt *Campbell et Shirose*, nous nous conformions à la common law. Nous avons toujours eu des comptes à rendre. Dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, la Cour ne nous a pas dit que nous avions mal agi; elle a simplement signalé qu'aucune loi ne nous permettait de faire ce que nous faisons. Par conséquent, elle a demandé au Parlement de prévoir des mesures législatives en ce sens. Nous ne violions pas la loi auparavant. Nous respectons les mêmes lignes directrices que maintenant. Il y aura dorénavant une procédure de rapport, mais nous avons toujours eu des comptes à rendre, et il en sera toujours ainsi. Nous respectons toujours la loi.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for appearing before us tonight.

Our next witness is Ms Louise Viau, who is a law professor at the University of Montreal.

[Translation]

Ms Louise Viau, Law Professor, Université de Montréal: Madam Chair, I must thank you for inviting me to share my views about this bill.

You might be surprised to learn that I support this bill, even if I am portrayed as a fervent defender of civil control over police activity. Why must we amend the Criminal Code? I think that the witnesses we heard up to now, at least the ones from the Department of Justice and the police forces, demonstrated quite eloquently how important it is, after the *Campbell and Shirose* decision, to review our legislation and to ensure that police officers can go on with their work.

As Mr. Moore said, before the *Campbell and Shirose* decision, police officers always believed in good faith that when they were involved in infiltration operations and they sometimes had to commit offences, they were acting legally, in light of a common law decision, the *Waterfield* decision that had developed the theory of auxiliary powers. This means that when police officers have an assignment, they have the powers that correspond to their obligations.

The Supreme Court, in the *Campbell and Shirose* decision, concluded that police officers were wrong and that they had to act on the basis of powers provided for by legislation. The Supreme Court invited Parliament to adopt legislation, if it deemed appropriate to do so. In fact, there are two positions facing the police forces. After the *Campbell and Shirose* decision, we respected the Supreme Court and stopped carrying out infiltration operations that might involve the commission of criminal offences or that might ignore the Supreme Court decision. We agree that the second choice is unacceptable.

From the moment when the Supreme Court tells us clearly that an infiltration technique or certain kinds of behaviour are illegal, police officers should not fall into the trap of what I called in my submission, in an expression I borrowed, corruption for a noble cause. This is socially unacceptable.

Police officers cannot be allowed to breach laws with impunity in order to do their work. Police officers cannot be allowed to commit perjury in court, even if they are convinced that a person has committed a crime. This is socially unacceptable.

How can we give police officers the powers they need after *Campbell and Shirose*? This could be done by legislating, by legalizing the behaviour that political authority and civil society, both represented by the police, deem to be acceptable. You may say that the act goes too far. What is the objective of this act? To protect police officers against unjustified criminal prosecution if they have acted within the framework of an operating plan, or

La présidente: Merci beaucoup, messieurs, d'être venus témoigner ce soir.

Notre prochain témoin est Mme Louise Viau, professeure de droit à l'Université de Montréal.

[Français]

Mme Louise Viau, professeure de droit, Université de Montréal: Madame la présidente, je tiens à vous remercier de m'avoir invitée pour partager mon point de vue au sujet de ce projet de loi.

Vous serez peut-être étonnés d'apprendre que je soutiens ce projet de loi, même si on dit de moi que je suis un fervent défenseur des contrôles civils relativement aux activités policières. Pourquoi est-il nécessaire de modifier le Code criminel? Je pense que les témoins entendus jusqu'à présent, du moins ceux venant du ministère de la Justice et des forces policières, ont démontré assez éloquemment l'importance, après l'arrêt *Campbell et Shirose*, de revoir notre législation, afin de nous assurer que les policiers puissent continuer de faire leur travail.

Comme M. Moore l'a indiqué, avant l'arrêt *Campbell et Shirose*, les policiers ont toujours cru de bonne foi que, lorsqu'ils menaient des opérations d'infiltration et qu'ils pouvaient parfois être amenés à commettre des infractions, ils le faisaient légalement, se fondant sur un arrêt de «common law», l'arrêt *Waterfield* qui avait développé la théorie des pouvoirs auxiliaires. Cela veut dire que lorsque les policiers ont un devoir, ils ont les pouvoirs correspondant aux obligations qui sont les leurs.

La Cour suprême, dans l'arrêt *Campbell et Shirose*, a conclu que les policiers avaient tort et qu'ils devaient agir sur la base de pouvoirs prévus par les textes législatifs. La Cour suprême a invité le Parlement à adopter une législation, s'il le jugeait opportun. De fait, deux positions se présentent pour les forces de l'ordre. À la suite de l'arrêt *Campbell et Shirose*, on respecte ce que dit la Cour suprême et on cesse de mener les opérations d'infiltration qui seraient reliées à la Commission d'infractions pénales ou on fait fi de la Cour suprême. On conviendra que la deuxième option est inacceptable.

Ce serait à partir du moment où la Cour suprême nous indique clairement qu'une technique d'infiltration ou que certains types de comportement sont illégaux, et ce serait pour les policiers tomber dans le piège de ce que j'ai appelé dans mon mémoire, en empruntant le terme à d'autres auteurs, de la corruption pour une noble cause. Cela est socialement inacceptable.

On ne peut pas permettre aux policiers de violer en toute impunité les lois pour faire leur travail. On ne peut pas permettre aux policiers de venir se parjurer devant le tribunal, même s'ils sont convaincus qu'une personne a commis un crime. Cela est socialement inacceptable.

Comment, après *Campbell et Shirose*, donner aux policiers les pouvoirs dont ils ont besoin? C'est en légiférant, en ôtant le caractère illégal de gestes que les autorités politiques et la société civile que les policiers représentent jugent acceptables. Vous allez dire que la loi va trop loin. Quel est l'objectif de cette loi? Protéger les policiers contre des poursuites criminelles injustifiées s'ils ont agi en respectant soit un plan d'opérations, soit les ordres

under the orders of their superiors, and to avoid as much as possible constitutional challenges like those that were brought forth in the *Campbell and Shirose* affair.

What options do legislators have? They should simply provide the means for defence. There is a new justification created under clause 25.1 as has already been done for the use of force, self-defence or the defence of property. Police officers are not given absolute power. Moreover, unlike what was done with the use of force or self-defence, legislators thought it good to frame this in stricter terms. This does not allow any kind of offence to be committed in the name of fighting organized crime or other kinds of crime. Mr. St-Laurent explained that, in certain cases, the offence does not involve organized crime, but nonetheless, an infiltration has to be carried out in order to detect the crime and arrest the persons while they are conspiring before more serious damage can be done to society. Despite all of this, and there are certainly people who do not agree with the limits mentioned in the Criminal Code, we are told that there are three kinds of offences that police officers cannot commit.

We understand the issue of willingly and intentionally inflicting bodily harm or death. We do not intend for our police officers to become murderers and to decide personally to kill people because they are convinced that they are criminals and that the judges do not deal with them severely enough. This is not socially acceptable. This is not allowed.

Also, police officers are not allowed to commit perjury, or to torture people to get a confession. That is out of the question.

The third exception is the prohibition of sexual assault. Our definition is very broad. But you know that if someone touches my breast, he is committing sexual assault. There are messages that have to be conveyed to our society and the protection of the sexual integrity of a person is an important message, and legislators are poring over it. There are offences that should not be committed, even in the context of undercover work. These reservations will result in police officers being tested by being required to commit these kinds of offences.

It is not new for bikers engaged in organized crime to commit sexual offences during their initiation rites. I am thinking of the *Dunlop and Sylvester* case where the Supreme Court, through Justice Dickson, concluded that passive attendance at a gang rape is not a crime.

Thus, as far as I'm concerned, I think that the message sent out by the legislator is that they do not want police officers or agents working for the police to commit such acts. This limit seems acceptable to me, as an initial limit provided in this new means of defence, rather than empowerment.

There is a second limit or restriction provided by the act. The proper authorities must designate police officers who are allowed to do this. You may have noted that between the initial tabling of the bill and its first reading, and the bill passed by the House of Commons, this provision was restricted by stating that the

reçues de leurs supérieurs hiérarchiques, et éviter le plus possible les contestations constitutionnelles comme celles qui a eu lieu dans l'affaire *Campbell et Shirose*.

Quel est le choix du législateur? Créer tout simplement un moyen de défense. C'est une nouvelle justification que crée l'article 25.1 au même titre que l'emploi de la force, la légitime défense ou la défense des biens. Ce n'est pas un pouvoir absolu que l'on donne aux policiers. Plus encore, contrairement à l'emploi de la force ou à la légitime défense, le législateur a cru opportun de l'encadrer plus strictement. Ce ne sont pas toutes les infractions qui peuvent être commises au nom de la lutte contre le crime organisé ou à d'autres formes de criminalité. M. St-Laurent a expliqué que, dans certains cas, ce n'est pas une infraction de criminalité organisée, et pourtant, une opération d'infiltration est nécessaire si on veut détecter le crime et arrêter les personnes en train de conspirer avant qu'un dommage plus important soit causé à la société. Malgré tout, et c'est sûr qu'il y a des gens qui ne sont pas d'accord avec les limites mentionnées au Code criminel, on dit que les policiers ne peuvent pas commettre trois types d'infraction.

On comprend l'affliction volontaire et intentionnelle de lésions corporelles ou la mort. On n'a pas l'intention que nos policiers deviennent des meurtriers et qu'ils décident eux-mêmes de tuer des gens parce qu'ils sont convaincus que ce sont des criminels et que les juges ne sont pas assez sévères à leur égard. Cela n'est pas socialement acceptable. On ne le permet pas.

Aussi, on ne permet pas aux policiers de se parjurer, de torturer des gens en vue d'obtenir une confession. Cela est exclu.

La troisième exclusion est l'interdiction de commettre des agressions sexuelles. Notre définition est extrêmement large. Mais vous savez que si quelqu'un me touche un sein, il commet une agression sexuelle. Il y a des messages à passer dans notre société et la protection de l'intégrité sexuelle d'une personne est un message important, et le législateur s'y attarde. Il y a des infractions qui ne doivent pas être commises, même dans le contexte d'une infiltration. Cette réserve va faire en sorte que pour tester les policiers, on va vouloir les amener davantage à commettre ce genre d'infractions.

La chose n'est pas nouvelle en matière de crime organisé de motards que d'avoir des infractions à caractère sexuel dans des rites d'initiation. Je pense à la cause *Dunlop et Sylvester* dans laquelle la Cour suprême, sous la plume du juge Dickson, a conclu que l'assistance passive à un «gang rape» n'était pas un crime.

Donc, pour ma part, je pense que le message qu'envoie le législateur est qu'il ne veut pas que les policiers ou les agents à la solde des policiers posent de tels gestes. Cela me semble une limite acceptable, une première limite prévue à ce nouveau moyen de défense plutôt que de pouvoir.

Deuxième limite ou encadrement prévu par la loi, la désignation des policiers autorisés à le faire par l'autorité compétente. Vous aurez noté qu'entre le dépôt initial du projet de loi en première lecture et le projet de loi adopté par la Chambre des communes, on a restreint la disposition en indiquant que

appropriate authority must be the minister to whom the police officer is accountable.

This legislation is aimed at police officers, but also at other officials responsible for other kinds of law enforcement that might be accountable to other ministers than the ministers involved in public security or the Solicitor General. So this is an initial and very direct means of control exercised by an elected representative. The minister must take on his responsibilities, and then the investigator must be designated by name, or by identifying the unit he works for. So there is no question of authorizing all police officers of the Sûreté du Québec, the SPCUM or the OPP to commit acts included in clause 25, (1). The authorization is accompanied by conditions regarding the duration, circumstances and nature of the offences that might be committed. The Criminal Code has provided for very strict controls over these matters.

As for justification, we wonder if there is a prior review. Yes, there is an *a priori* review but it is not a judicial review. Is it sufficient, should we add an *a priori* judicial review? I thought this over. I am not convinced of it. First, because urgent situations often come up that would make the judicial review ineffective. Then, we should never lose sight of the fact that in the context of undercover operations, any leaks could endanger a police officer's life.

As you let more and more people in on the operation, you increase the risk of letting an infiltrator into the system, someone hired by organized crime who could jeopardize the life of a police officer or some other agent in charge of the infiltration.

Secondly, the *a posteriori* review still exists. The witnesses who came before me said it and I totally agree with them. The possibility of criminal prosecution of a police officer who would have committed this kind of act still exists. Take an unauthorized police officer engaging in corruption for a noble cause, because he really wants to nab some individuals, because he wants to conduct the operation while disregarding the directives of his police force and the operational plan; such an officer would not be immune from criminal prosecution. Even if he follows a well-defined operational plan, a police officer is not totally immune from criminal prosecution. He could be prosecuted, and in the hypothetical case where a judge or a jury concluded that it was unreasonable, in the circumstances, to commit that act, he could be convicted. As an analogy, let me tell you about the *Gossette* affair. Police officers have the right to use force in carrying out their work, which does not mean that in certain circumstances, police officers can be prosecuted and convicted. In other cases, they are not, but that is not the point. The risk of being prosecuted is always present.

Criminal prosecution is not the only way of ensuring control after the fact. If we look at the matter strictly from the viewpoint of the police officer himself, there is also all the control exerted by way of the code of ethics, and then there are the civilian

l'autorité compétente, c'est nécessairement le ministre, de qui relève le policier.

Cette législation vise des policiers, mais aussi d'autres fonctionnaires chargés d'applications d'autres types de loi qui peuvent relever d'autres ministres que les ministres de sécurité publique ou le solliciteur général. Il s'agit donc d'une première mesure de contrôle très directe par le représentant du peuple. Le ministre doit assumer sa responsabilité, et ensuite, l'enquêteur doit être désigné nommément ou en raison de son appartenance à une unité particulière. Il n'est donc pas question que tous les policiers de la Sûreté du Québec, du SPCUM ou de l'OPP soient autorisés à poser des gestes qui seraient visés par l'article 25 (1). L'autorisation est assortie de conditions quant à la durée, les circonstances et la nature des infractions qui peuvent être commises. Un encadrement assez rigide est prévu dans le Code criminel à cet égard.

Quant à la justification, on se demande s'il y a un contrôle *a priori*. Oui, il y a un contrôle *a priori*, mais ce n'est pas un contrôle de nature judiciaire. Est-ce suffisant? Faudrait-il ajouter un contrôle judiciaire *a priori*? J'ai réfléchi à cette question. Je n'en suis pas convaincue. D'abord parce qu'il y a très souvent une situation d'urgence qui rendrait illusoire ce contrôle judiciaire. Ensuite, il ne faut jamais perdre de vue que, dans le contexte de l'infiltration, on met la vie des policiers en péril s'il y avait du coulage.

Plus vous élargissez le champ des personnes informées de l'opération, plus vous risquez qu'il y ait en quelque part dans la machine une personne qui se soit infiltrée, qui soit à la solde du crime organisé et qui pourrait mettre en péril la vie d'un policier ou d'un autre agent chargé de l'opération d'infiltration.

Deuxièmement, il y a toujours ce contrôle *a posteriori*. Les témoins qui m'ont précédé l'ont dit et je suis en parfait accord avec eux. Il existe toujours la possibilité d'une poursuite criminelle contre le policier qui aurait posé le geste. Le policier non autorisé, qui se serait laissé aller à la corruption pour une noble cause, parce qu'il veut vraiment mettre la main au collet de tel individu, parce qu'il veut mener l'opération en faisant fi des directives de son service de police et en ne suivant pas le plan d'opération, un tel policier ne serait pas à l'abri de poursuite criminelle. Même en suivant le plan d'opération bien défini, un policier n'est pas totalement à l'abri d'une poursuite criminelle. Une poursuite pourrait être logée, et dans l'hypothèse où un juge ou un jury conclurait qu'il n'était pas raisonnable, dans les circonstances, de poser le geste posé, il pourrait y avoir une condamnation. Par analogie, je vous parlerais de l'affaire *Gossette*. Les policiers ont le droit d'employer la force dans l'exécution de leurs fonctions, ce qui n'empêche pas que dans certaines circonstances, des policiers peuvent être poursuivis et condamnés. Dans d'autres cas, il ne le sont pas, mais peu importe. Le risque qu'ils soient poursuivis est toujours présent.

La poursuite criminelle n'est pas le seul moyen de contrôle *a posteriori*. Si on regarde strictement sous l'angle du policier lui-même, il y a aussi tout le contrôle de nature déontologique, les organismes de contrôle civil, les «civilian oversight agencies». Il y

oversight agencies. They exist in all the provinces, for the RCMP, and there is the police code of ethics in Quebec. There is this other filter that comes into play after the fact.

As well, one of the outcomes of the Poitras report was the establishment of a review board for the Sûreté du Québec, a review board that will be in effect for a limited period of time. This review board will be in place at the same time as this new legislation is tested in its earliest days, if it is passed soon, as I hope it will be.

There also is some control because of the possibility of a civil lawsuit or a criminal charge laid within the framework of such an operation. Bill C-24 will not block any challenge like the one in the *Campbell and Shirose* case. It will still be possible for the accused to tell the court that the police officers — even if the legislation provides for a framework — went too far, and that their conduct violated the letter or the spirit of this legislation, and that consequently, as a remedy for a violation of the accused person's constitutional rights, the evidence should be excluded or the procedures should even be halted, as was requested in the *Campbell and Shirose* case. This mechanism is still present.

The bill provides for tighter civil and hierarchical control if the operation involves destroying or damaging property: written authorization from the senior official, and a written report from any official who has permitted a source to commit an offence. So accountability has been built into the criminal legislation.

During a certain investigation, I learned that some police organizations — and the Sûreté du Québec is not unique, at least not the Sûreté that we knew before the Poitras Commission — had a corporate culture that did not like written documents, because written documents mean a paper trail. So, the legislators have specified "documented"; there is an obligation for it to be in written form. Mr. St-Laurent told you earlier that the Montreal Police Force really does these things in writing, and that the proper procedures are in place.

I could not tell you whether the same procedures exist within all police forces, but we could determine best practices throughout the country and consider giving training to all police officers and police officials, to ensure that the hierarchical control does truly exist.

We should also bear in mind — we do not need to amend the Criminal Code to do this, people in Quebec learned their lesson after the *Poitras* case and the other provinces that needed to did draw some lessons from the bad experience in Quebec — the political controls over police forces, which are very important. The ministers who are responsible for law enforcement must accept their responsibilities. When the Poitras report asked "Who polices the police?", in the final analysis, that question was aimed at the political authorities. Amending the Criminal Code or placing tighter controls on the Criminal Code, as we find in clause 24, will not ensure that the politicians do a better job of

en a dans toutes les provinces, pour la GRC, la déontologie policière au Québec. Il y a cet autre filtre *a posteriori*.

Il y a également, plus spécifiquement pour la Sûreté du Québec, dans les suites du rapport Poitras, le Conseil de surveillance sur la sûreté du Québec, qui a une durée de vie limitée. Il sera en place en même temps que cette nouvelle législation sera testée dans ses premiers balbutiements, si elle est adoptée sous peu comme je le souhaite.

Il y a également le contrôle sous l'angle des poursuites civiles et le contrôle dans le contexte d'une accusation criminelle portée dans le cadre d'une telle opération. Le projet de loi C-24 n'empêchera pas toute contestation comme celle qui a eu lieu dans l'affaire *Campbell et Shirose*. Cela demeurera toujours possible pour un accusé de dire au tribunal que les policiers — même si la loi prévoit un encadrement — ont exagéré, et que la conduite des policiers viole la lettre ou l'esprit de cette législation et que, conséquemment, à titre de remède pour une violation des droits constitutionnels de l'accusé, il y a eu lieu d'exclure la preuve ou même, comme cela a été demandé dans l'affaire *Campbell et Shirose*, d'arrêter les procédures. Ce mécanisme est toujours présent.

La législation proposée permet un contrôle civil et hiérarchique plus serré si l'opération implique la destruction ou le dommage des biens: autorisation écrite du fonctionnaire supérieur, rapport écrit de tout fonctionnaire ayant autorisé un agent source à commettre une infraction. Il y a donc des obligations de rendre des comptes qui sont incorporés dans la législation criminelle.

J'ai appris, à l'occasion d'une certaine enquête, qu'il y avait dans certaines organisations policières — et la Sûreté du Québec n'est pas unique en son genre, du moins celle d'avant les suites de la commission Poitras — une culture qui n'aimait pas les écrits, parce que les écrits laissent des traces. Alors, le législateur dit «documenté», il y a une obligation que cela soit écrit. M. St-Laurent vous a dit tout à l'heure que pour le SPCUM, c'est vraiment fait d'une façon écrite et les procédures en place au SPCUM.

Je ne peux pas vous dire si ce sont les mêmes procédures qui existent partout dans tous les corps de police, mais on pourrait voir quelles sont les meilleures pratiques qui existent à travers le pays et penser à une formation donnée à tous les policiers et dirigeants d'organisation policière, pour s'assurer que les contrôles hiérarchiques existent véritablement.

Il faudrait aussi penser — on n'a pas besoin d'amender le Code criminel pour le faire, les leçons ont porté au Québec suite à l'affaire *Poitras* et d'autres provinces ont, si besoin il y avait, tiré profit de la mauvaise expérience de ce qui se passait au Québec — aux contrôles politiques sur les corps de police, qui sont très importants. Il faut que les ministres responsables de la police assument leurs responsabilités. Dans le rapport Poitras quand on demandait: «qui police la police?» dans le fond, ce sont les autorités politiques qu'on interpellait. Ce n'est pas en modifiant le Code criminel, en mettant des contrôles plus serrés au Code criminel que ce qui est prévu dans l'article 24, que l'on va assurer

accepting their responsibilities than in the past. Particularly since we already have a great deal of control over police forces.

As for the other organizations that may conduct undercover operations, I do not know what kind of hierarchical control exists. I will take this opportunity, since I am appearing before you, to remind you of all the ministers who are responsible for various units, who will be responsible for ensuring that their staff is well trained and that the rules are well known. It will up to them to ensure that no person who commits an offence as part of an undercover operation thinks he is above the law and immune from prosecution, even criminal prosecution. That is what I had to say about clause 25 of Bill C-24.

As for the proposed section 423.1 of the bill, I understand that Senator Beaudoin is very concerned by this issue. I have done some research since it was my pleasure to read the earlier testimony and to see what the major concerns were. I was able to trace back the origin of the wording to section 423 rather than section 423.1, and this takes us back to the time of the industrial revolution. At the time, there was a great struggle between capitalism and the proletariat, as to whether workers should be allowed to strike, to picket in front of the workplace or elsewhere and to try to convince their co-workers to form a union.

This was the backdrop against which the provision was drafted. In England, the provision read "wrongfully and without legal authorization" and in Canadian law, in 1892, when the first Criminal Code was passed, the expression used was "lawful authority" rather than "legal authority." There is another small difference, if you look at the text, which unfortunately is not found in the bill. I am referring to subsection 2 of section 423, which was found in the English legislation but not added to the Criminal Code. This caused some litigation, and consequently, in 1934, legislators reintroduced the subsection, thus bringing the Canadian legislation into line with the English legislation.

Now, this expression has been interpreted by the courts, in this specific context, as allowing for certain action. For example, following a person was illegal if it was a nuisance, in the common-law meaning of the word, or "an unlawful act." If the action was purely illegal, that was all right. Some judges have said that the effect of the provision was to raise what was in fact a "civil tort" before passage of the legislation to the level of a criminal offence.

However, in light of the purpose of section 423.1, do we need to keep the phrase "without lawful authority"? My colleague, Mr. Asselin, said that it was unnecessary. Indeed, in light of the specific intention found in this provision, it is likely the actions that a police officer might take would not be intended to hinder the administration of justice, and so on. Consequently, most likely, this phrase is not needed, but it is not doing any harm.

que les politiciens vont assumer leurs responsabilités plus adéquatement que dans le passé. D'autant plus que nous avons déjà beaucoup de contrôle sur les corps de police.

En ce qui concerne les autres organismes qui pourront être appelés à faire des opérations d'infiltration, je ne sais pas quelle est la mesure des contrôles hiérarchiques qui existent. Je profite de cette tribune pour faire penser à tous les ministres responsables d'unité, qui auront la responsabilité de s'assurer que leur personnel est bien formé et que les règles sont bien connues, qu'aucune personne appelée à commettre des infractions dans le contexte d'une opération d'infiltration ne se pense au-dessus des lois et invulnérable à une poursuite, même criminelle. Voilà ce que j'avais à dire sur l'article 25 du projet de loi C-24.

Concernant l'article 423. (1) du projet de loi, je comprends que le sénateur Beaudoin est très préoccupé par cette question. J'ai fait quelques recherches, puisque j'ai eu le plaisir de lire les témoignages précédents et de voir quelles étaient les grandes préoccupations. J'ai pu retracer l'origine du libellé à l'article 423 plutôt qu'à l'article 423.(1) et cela nous ramène à l'époque de la révolution industrielle, alors qu'il y a une grande lutte entre le capital et le prolétariat, à savoir si on devait permettre aux ouvriers de faire la grève, de faire du piquetage devant les lieux de travail ou ailleurs et de prendre des mesures pour essayer de convaincre leurs collègues de travail de se syndiquer.

C'est dans ce contexte qu'on a rédigé la disposition. En Angleterre, on disait «wrongfully and without legal authorization» et en droit canadien, en 1892, lors de l'adoption du premier Code criminel, on l'a rendu par «lawful authority» plutôt que «legal authority». Il y a une autre petite différence, si vous regardez le texte, qui n'est malheureusement pas dans le projet de loi. C'est le paragraphe 2 de l'article 423 qui se retrouvait dans la loi anglaise qui n'a pas été ajouté dans le Code criminel. Cela a entraîné un certain nombre de litiges, de telle sorte qu'en 1934, le législateur a réintroduit le paragraphe qui rendait la loi canadienne conforme à la loi anglaise.

Maintenant, de la façon dont cette expression a été interprétée par les tribunaux, dans ce contexte particulier, on disait qu'il pouvait y avoir des actions. Par exemple, le fait de suivre une personne était illégal si le geste constituait une nuisance, au sens de la common law ou «an unlawful act». Si le geste était purement illégal, cela allait. Certains juges ont dit que la disposition avait pour effet d'élever au rang d'infraction criminelle ce qui, avant l'adoption de la législation, était en fait un «civil tort».

Ceci étant dit, a-t-on besoin à l'article 423.1, compte tenu de son objet, de maintenir la périphrase «sans autorisation légitime»? Mon collègue Asselin a dit que c'était inutile. Effectivement, compte tenu des éléments d'intention spécifique que l'on retrouve à la disposition, vraisemblablement les gestes qui pourraient être posés par un policier ne seraient pas dans l'intention de nuire à l'administration de la justice, et cetera. Il en résulte que, vraisemblablement, cette périphrase est inutile, mais elle n'est pas dommageable.

As for myself, I saw it as not being necessary. You know that clause 25.1 provides a justification for the actions of peace officers, and for sources, members of an organized crime ring that are being paid to provide information. Assuming that police officers have been told or have reasonable grounds to believe that another police officer, for example, apparently is a member of an organized crime ring, and assuming that they wanted to carry out an undercover operation to test him, is it possible that under some circumstances, the police officer or another undercover agent might do certain things that could appear to be criminal in nature? Perhaps.

We must also look at the Supreme Court's interpretation of words such as "with the intention of" and "in order to". I believe that there still is a case before the Supreme Court. Under some circumstances, the Supreme Court is of the opinion that doing something that one knew would have a certain effect, is the same thing as a specific intention.

Consequently, as part of an undercover operation not intended to hinder the administration of justice — in which case there would certainly be no justification since this is specifically ruled out by subclause 11 of clause 25.1 — for instance, if someone was suspected of corruption and if someone wanted to conduct an undercover operation, such an operation could indeed be organized. And this person is truly protected, whether or not the words "without lawful authority" are present, since the existing justifications would apply. It is entirely defensible.

I also did this because assuming such undercover operations were possible, in very rare cases, of course — because I do believe that our system is not corrupt and that our judges and police officers are not corrupt — we could allow the authorities of the various organization, by way of this expression "lawful authority," to monitor the undercover operation more strictly, saying, for example, that an undercover agent cannot lead such an operation unless he is a police officer and that sources cannot be used.

So I share the view of my colleague Asselin in saying that it is not prejudicial but, all things considered, I would be inclined to leave it rather than remove it. Senator Beaudoin, I can provide you with the text that was my original inspiration, it goes back to the 1920s and was written by a Toronto Crown prosecutor, Mr. Eric Armor, and is published in 57 CCC, in *Canadian Criminal Cases*, page 1, the title of which is "Picketing."

Senator Beaudoin: Thank you for doing such extensive research and going back so far. We understand why it is there and that in itself is no mean achievement.

Now, should it be kept? After listening to two experts, I was inclined to say it should be removed but now you are telling us that it can also be retained. My only hesitation would be whether it will be understood, in legal circles, that it can also mean that. We do not have any case or ruling of the Supreme Court concerning the matter. I defer entirely to your research when you

Moi, j'y ai vu un élément d'inutilité. Vous savez que l'article 25.1 donne une justification pour des gestes posés par des agents de la paix, mais aussi pour des agents-source, des membres du crime organisé à la solde de. Dans l'hypothèse où des policiers seraient informés ou auraient des motifs raisonnables de penser qu'un autre policier, par exemple, serait un membre du crime organisé, et qu'il voulait mener contre lui une opération d'infiltration pour le tester, pourrait-il arriver, dans certaines circonstances, que le policier, ou un autre agent d'infiltration, soit amené à poser des gestes qui pourraient en apparence être criminels? Peut-être.

Il faut voir aussi comment la Cour suprême interprète des mots comme «dans l'intention de» et «afin de». Je pense qu'il y a encore une procédure en cause à la Cour suprême. Dans certaines circonstances, la Cour suprême assimile à une intention spécifique le fait d'avoir posé un geste qu'on savait avoir, effectivement, «pour effet de».

Il pourrait donc arriver que, dans le cadre d'une opération d'infiltration, non pas dans l'intention de contrecarrer l'administration de la justice, auquel cas il n'y aurait certainement aucune justification puisque c'est expressément exclu par l'article 25.1 au paragraphe 11, mais dans un cas où on soupçonnerait quelqu'un de corruption et qu'on voudrait faire une opération d'infiltration, l'on puisse effectivement monter une telle opération. Et on protège véritablement cette personne, encore que même si les mots «sans autorisation légitime» sont présents ou pas, les justifications qui existent sont applicables. C'est tout à fait défendable.

Une autre raison pour laquelle je l'ai fait, c'est que dans l'hypothèse où on pourrait imaginer de telles opérations d'infiltration, dans de très rares cas, bien sûr — parce que j'ose croire que nous n'avons pas un système corrompu, et que nos juges et nos policiers ne sont pas corrompus —, on pourrait quand même, par le biais de cette expression «lawful authority», permettre aux autorités de qui relèvent les différents organismes, de contrôler encore plus sévèrement cette opération d'infiltration, en disant, par exemple, qu'aucun agent d'infiltration qui n'est pas un policier ne peut mener ce genre d'opérations et qu'on ne peut pas utiliser des agents-source.

Je rejoins donc mon confrère Asselin pour dire que ce n'est pas dommageable, mais l'un dans l'autre, je le laisserais plutôt que de l'enlever. Sénateur Beaudoin, je pourrais vous remettre le texte qui m'a inspiré pour l'origine, qui est un texte des années 1920, écrit par un procureur de la Couronne de Toronto, M. Eric Armor, qui est publié à 57 CCC, dans *Canadian Criminal Cases*, page 1, et dont le titre est «Picketing.»

Le sénateur Beaudoin: Merci d'avoir fait une recherche aussi considérable et d'être allée aussi loin. On comprend pourquoi c'est là, et c'est déjà énorme.

Maintenant, doit-on le laisser? Après avoir écouté deux experts, je me disais qu'on devrait l'enlever, mais vous nous dites qu'on peut le laisser aussi. Ma seule hésitation est à savoir si on va comprendre, dans les milieux juridiques, que cela puisse vouloir dire cela. On n'a pas de cause ou d'arrêt de la Cour suprême pour cela. Je m'en remets entièrement à votre recherche quand vous

say that it can be kept and will not be harmful. So we should perhaps keep it in. I hope that other people will read what you have said here and that if there were ever a court case on the subject, it would be possible to explain where it comes from.

Ms. Viau: There is a 1926 ruling, *Reners v. The King* which was published in *Canadian Criminal Cases*, 46 CCC, page 14. It is very easy to find this information. I simply clicked in three words in the search engine Quicklaw, namely “unlawful,” “authority” and “intimidation,” and this text is the second out of a hundred. If I had had more time, I would have read all the 100 records but since I was concerned about the origin, I also looked in *Martin’s Annual Criminal Code*, in the annotated Quebec codes as well as Lagarde’s *Droit pénal canadien* which is always a good source to go back to the origin of a legislative text, tracing it back to the first Criminal Code and even in some cases the English legislation upon which it was founded.

If ever this question were to arise in the courts, particularly with the new information technology now available, it would by no means be an insurmountable task.

Senator Beaudoin: Yes, but we have still found out as a result of your research. It is something that bothered me from the beginning since I could not understand what was meant by “without lawful authority” but as you have explained, it goes back very far. When we understand the historical background, we can draw a plausible conclusion.

I have been told that there are sections of Bill C-24 that are already in the Criminal Code. From the-legislative point of view, I have no objection to keeping them there because we are attempting to have a more efficient bill to protect society. I agree with that but I cannot understand why they have proceeded in this way. Was it necessary or not? It seems to me that it is necessary.

Ms. Viau: If we refer to section 423, the section was already in existence but it was amended. I compared the amended clause 10 in the bill with the present provision of the Criminal Code. We already have the case of unqualified intimidation, whereas I would consider section 423.1 to be perhaps a type of “aggravated intimidation,” in view of the specific intent.

The wording in section 423.1 is:

... with the intent to provoke a state of fear in ...

In dealing with the intention to obstruct the exercise of the powers of a person linked to the administration of justice, there may be certain acts for which the Crown is unable to prove this specific intent, which would mean we are dealing with an offence as set out in the present section 423 of the Criminal Code.

The present section 423 is a summary conviction offence which does not carry a very severe penalty, namely a maximum of six months in prison or \$10,000.

Senator Beaudoin: So the new section is better?

dites qu’on peut le laisser et que cela ne nuit pas. Conc, on devrait peut-être le laisser. J’espère que d’autres personnes liront ce que vous avez dit ici et que, si jamais il y avait une cause là-dessus, on pourra citer d’où cela provient.

Mme Viau: Il y a un jugement de 1926, l’arrêt *Reners c. The King* qui a été publié dans les *Canadian Criminal Cases*, 46 CCC, page 14. C’est très facile d’avoir l’information. J’ai tout simplement cliqué trois mots dans l’outil Quicklaw: «unlawful», «authority» et «intimidation», et ce texte est le deuxième texte sur une centaine. Si j’avais eu plus de temps, j’aurais lu les cent quelques dossiers, mais comme j’étais préoccupée par l’origine, j’ai regardé aussi dans le *Martin’s Annual Criminal Code*, dans les codes annotés québécois, ainsi que dans l’ouvrage *Droit pénal canadien* de Lagarde, qui est toujours une bonne source quand on cherche à connaître l’origine d’un texte législatif jusqu’au premier code criminel, et même parfois dans les législations anglaises qui étaient à la base.

Si jamais la question se posait dans les tribunaux, surtout avec les nouvelles technologies de l’information disponibles maintenant, il ne s’agirait pas d’une tâche insurmontable, loin de là.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais c’est tout de même grâce à votre recherche. Cela me préoccupait depuis le début parce que je n’arrivais pas à comprendre ce que voulait dire «sauf autorisation», mais vous avez expliqué que cela remonte à très loin. Quand on comprend les antécédents historiques, on arrive à une conclusion qui tient.

On m’a dit qu’il y a des articles dans le projet de loi C-24 qui sont déjà dans le Code criminel. Je n’ai pas d’objection sur le plan législatif à les laisser là quand même, parce que l’on essaie d’avoir un projet de loi plus efficace pour protéger la société. Je suis d’accord avec cela, mais je n’arrive pas à comprendre pourquoi ils ont agi de la sorte. Est-ce que cela était nécessaire ou non? J’ai l’impression que c’est nécessaire.

Mme Viau: Si on se réfère à l’article 423, l’article existait déjà mais il a été sujet à des modifications. J’ai comparé la version du nouvel article — l’article 10 du projet de loi — avec la disposition qui figure actuellement au Code criminel. On a déjà le cas d’une intimidation simple, parce que l’article 423.1, je l’appellerais peut-être une «intimidation aggravée», vu l’intention spécifique.

À l’article 423.1, on lit:

[...] dans l’intention de provoquer la peur [...]

Dans le but de nuire à l’exercice des attributions d’une personne liée à l’administration de la justice, vous pourriez avoir des gestes pour lesquels la Couronne est incapable de prouver cette intention spécifique, ce qui nous laisserait une infraction au sens de l’infraction incluse à l’article 423 du Code criminel.

Or, l’article 423 actuel fait état d’une simple infraction sommaire et la peine n’est pas très sévère, soit un maximum de six mois de prison et 10 000 \$.

Le sénateur Beaudoin: Le nouvel article est donc meilleur?

Ms. Viau: It is definitely better because at least we have a hybrid offence allowing the Crown to assess the facts of the case and, if need be, lay a charge for an indictable offence rather than a summary conviction one.

Senator Beaudoin: It is a matter of balance. All the better if this can help protect society while respecting our fundamental values.

Senator Joyal: I have two other series of concerns, taking into account the recent Supreme Court case law including among others the *Campbell and Shirose* decision and other cases that we have had the opportunity to quote, such as this one relating to the authority provided in clause 25.1(2) and which says the following:

It is in the public interest to ensure that public officers may effectively carry out their law enforcement duties in accordance with the rule of law and, to that end ...

It says that for the sake of public interest, it is necessary to authorize persons, and subsection 3 says the following:

A competent authority may designate public officers ...

For example, it could be an officer who is a member of an undercover operation.

... or groups of public officers ...

In this case it is not an officer who is part of an operation because he belongs to a category within a particular police force. In reading decisions of the Supreme Court and attempting to understand the approach it is taking, we note that the Supreme Court is always careful concerning the authorities enabling police officers to commit offences which would otherwise be criminal offences.

Would this bill not provide better protection if the authority were given to designated officers, to individuals rather than to groups? In my opinion, that is one of the weak points of clause 25. As we pointed out to several witnesses along with other persons taking part in our proceedings, it is our wish to ensure that the act stands up to the Charter test as well as the standard of the Supreme Court relating to the rule of law as it affects the police in cases where they must commit offences as part of their regular operations.

Ms. Viau: Of course the control would be tighter if it were expressly stated that the police officers or other public officers would be individually designated by the minister. In view of what Mr. St-Laurent told us about the number of persons belonging to the elite unit of the SPCUM — 12 policemen out of 4,000 — there would be no great difficulty in requiring the minister to individually designate these 12 persons.

The Criminal Code provides that certain Crown attorneys may act as attorneys for electronic surveillance. It is not the case for

Mme Viau: Il est nettement meilleur parce qu'au moins on a une infraction mixte permettant à la Couronne d'évaluer le dossier selon les circonstances et, le cas échéant, de porter une accusation à titre d'acte criminel, et non à titre d'infraction sommaire.

Le sénateur Beaudoin: C'est une question d'équilibre. Tant mieux si cela peut aider à protéger la société et si cela respecte nos valeurs fondamentales.

Le sénateur Joyal: J'aurais deux séries de préoccupations, eut égard à la jurisprudence récente de la Cour suprême, entre autres l'arrêt *Campbell et Shirose* et d'autres causes que nous avons eu l'occasion de citer, et il y a celle qui se rapporte à l'autorisation qui est donnée à l'article 25.1(2) et qui dit:

Il est d'intérêt public de veiller à ce que les fonctionnaires publics puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions de contrôle d'application des lois conformément au principe de la primauté du droit et, à cette fin [...]

On dit que pour des fins d'intérêt public, on doit pouvoir autoriser des personnes, et le paragraphe 3 dit:

L'autorité compétence peut désigner des fonctionnaire publics — à titre individuel [...]

Par exemple, il pourrait s'agir d'un agent faisant partie d'une opération d'infiltration.

[...] ou au titre de leur appartenance à un groupe déterminé [...]

Dans ce cas, ce n'est pas un fonctionnaire engagé à une opération parce qu'il fait partie d'une classe à l'intérieur d'un corps policier quelconque. Lorsqu'on lit les jugements de la Cour suprême et qu'on essaie de voir l'orientation qu'elle prend, on remarque que la Cour suprême elle est toujours prudente dans les autorisations qui devraient, selon elle, reconnaître aux policiers le pouvoir commettre des infraction qui autrement seraient des infractions pénales.

Est-ce qu'on ne satisferait pas davantage l'étanchéité de ce projet de loi si l'autorisation était donnée à des fonctionnaire désignés, à des personnes plutôt qu'à des groupes de personnes? À mon avis, c'est l'un des éléments faibles de l'article 25. Comme nous l'avons dit à plusieurs témoins ainsi qu'aux personnes qui ont participé à nos travaux, nous voulons nous assurer que la loi résiste au test de la Charte et à celui que la Cour suprême a soumis à la règle de droit concernant les corps policiers, dans le cas où ils devraient commettre des infractions dans l'exercice de leurs opérations courantes.

Mme Viau: Évidemment, le contrôle serait plus serré si on disait expressément que ce sont des policiers ou d'autres fonctionnaires publics qui sont nommés par le ministre à titre individuel. Compte tenu de ce que M. St-Laurent nous a dit quant au nombre de personnes faisant partie de l'unité d'élite au SPCUM — 12 policiers sur 4 000 — il n'est pas insurmontable que le ministre doive nommer expressément ces 12 personnes.

Le Code criminel prévoit que certains procureurs de la Couronne agissent en tant que mandataires d'écoute électronique.

all Crown attorneys, these persons are expressly designated. It would indeed be possible to tighten the control.

That being said, I do not think that the Supreme Court would conclude that the legislation is invalid for the simple reason that a minister designated the members of a squad, for example, the anti-gangsterism squad. This squad has disappeared although its name was made notorious because of an investigation.

Would it be incorrect to say that all the police officers who are members of the anti-gangsterism squad of a particular police force have this authority under the legislation? It might not render the act invalid. However, let me turn the question around.

If an individual is expressly designated, then the political control is tighter because without sufficient information on the police officer to whom such powers are about to be given, the minister runs the risk of getting smeared if ever things run out of control.

Senator Joyal: Civilian control of the police was one of the key elements of your paper last summer. Let me quote from it. The title of your published text was: *New Powers for the Police in the Fight Against Organized Crime*. On page 53, you write the following:

It is a pity that all police forces, of which some members are empowered by the relevant authority to commit acts of a criminal nature, are not subject to civilian oversight like that which the Sûreté du Québec has set up. It is also a pity that this Sûreté du Québec review committee is to be short-lived; the legislation provides that it will operate for five years.

You say that in the end, its life span will only be four years, since the review committee will close up shop in 2005. That is precisely the problem we have with this legislation.

The relevant authority can, in some circumstances, grant authorizations, but there has to be some sort of counterbalance to this privilege given to police forces under the law. What will happen in 2005? We do not know. Clearly, the review committee applies to the Sûreté du Québec, and a very large number of people will be authorized under the legislation to commit acts defined in subclause 25(2) without any civilian oversight.

In some provinces, there is no review committee, and I believe that is the case in Prince Edward Island. Once again, committee members are not opposed to the idea of police forces being able to combat crime in general. We are not just talking about undercover operations here, we are talking about any old investigation.

The MacDonald commission held that where someone entered a residence and swiped — not to say “stole” — private property, it was not an undercover matter, but rather a purely illegal act.

Ce ne sont pas tous les procureurs de la Couronne qui le font, et les mandataires sont désignés expressément. On pourrait effectivement resserrer davantage le contrôle.

Ceci étant dit, je ne pense pas que la Cour suprême conclurait que la législation est invalide strictement parce qu'un ministre aurait nommé les membres d'une escouade, par exemple, l'escouade du banditisme. Cette escouade a disparu et son nom a été rendu tristement célèbre à l'occasion d'une enquête.

Serait-il incorrect de dire que tous les policiers de l'escouade du banditisme du corps de police X sont autorisés aux fins de l'application de la loi? Cela ne rendrait peut-être pas la loi invalide. Cependant, je retournerais la question à l'inverse.

Si vous avez une nomination à titre individuel, vous forcez le contrôle politique d'une façon plus serrée, parce que si le ministre n'avait pas posé suffisamment de questions à savoir qui est ce policier à qui on s'apprête à donner de tels pouvoirs, cela pourrait éclabousser si jamais il y a bavure.

Le sénateur Joyal: Le contrôle civil de la police a été un des éléments essentiels de votre communication de l'été dernier. Je me permets de la citer. Le texte que vous avez publié s'intitulait: «L'octroi de nouveaux pouvoirs policiers pour lutter contre le crime organisé». À la page 53, vous écrivez ceci:

Il est dommage que tous les corps de police, dont certains membres sont habilités par l'autorité compétente à poser des gestes de nature criminelle, ne fassent pas objet d'un encadrement civil comme celui mis en place par la Sûreté du Québec. Il est également dommage que ce Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec ait une vocation éphémère. La loi prévoit, en effet, sa mise sur pied pour une période de cinq ans.

Vous concluez qu'en définitive, sa durée de vie n'aurait été que de quatre ans, puisque le conseil de surveillance cessera ses activités en 2005. C'est précisément le problème auquel nous sommes confrontés avec la loi.

L'autorité compétente peut, dans certaines circonstances, donner des autorisations mais il faut s'assurer qu'il y aura une sorte de contrepoids à ce privilège donné par la loi aux corps policiers. Qu'arrivera-t-il en 2005? On ne le sait pas. Évidemment, le Conseil de surveillance s'applique à la Sûreté du Québec et un très grand nombre de personnes seront autorisées, en vertu de la loi, à commettre les gestes définis à l'article 25(2) qui ne feront pas l'objet d'un contrôle civil.

Dans certaines provinces il n'y a pas de conseil de surveillance, et je crois que c'est le cas de l'Île-du-Prince-Édouard. Encore une fois, les membres du comité ne s'opposent pas à l'idée que les corps policiers puissent lutter contre le crime dans son ensemble. Ici, on ne parle pas uniquement d'opérations d'infiltration, mais bien d'une enquête quelconque.

On a connu la Commission MacDonald, où il était dit que lorsque quelqu'un se présentait dans une résidence et qu'elle subtilisait — pour ne pas dire «volait» — des biens privés, il n'était pas question d'une infiltration, mais carrément d'un geste illégal.

We are trying to find out how the legislation will stand the test of the Supreme Court.

Imagine the following case. Assuming the review committee remains, and that following the commission of an act of this nature without any civilian oversight, the authorization granted is challenged — especially since *Mentuck* — the investigation is conducted by a municipal police force that is not strictly subject to an oversight mechanism like the Sûreté du Québec is, ideally. Therefore, someone must monitor the police.

Your past practice has demonstrated this. When a minister authorizes the Royal Canadian Mounted Police, the RCMP tells the minister what it wants to do. Sometimes, the minister would rather not know all the details in order to avoid being held accountable. Notice how solicitors general answer questions in the House of Commons. They often begin by saying: “Based on the information I have been given...” That is always the stock phrase to say that the police forces may not have told them the whole truth. It has happened in the past that police forces have not informed their minister as fully as they should have.

This part of the legislation, the mechanism provided for under clause 25, seems to us to be lacking. I do not know how we are going to make sure that the legislation actually resists challenges and is useful to police forces. They do not want to wind up in the position of losing favour with the public. None of us would want that.

Ms. Viau: I do not think that the issue of civilian monitoring of the police should be solved by the Criminal Code. That is not the right vehicle. Moreover, we know that with the division of constitutional powers, not all police forces come under federal jurisdiction. When we talk about the entitlement to commit offences, it is not just a matter of police officers, but also other types of officials belonging to enforcement agencies. That may make them officers of the peace in a sense, but they are not members of police forces.

Is civilian oversight necessary? Yes. Do ministers have to shoulder their responsibilities? Yes. In my opinion, past experience should make ministers be more cautious and ask the right questions. We should not put up with ministers who merely say “according to the information I have received” and “I may have been lied to.” As a Canadian, I do not want to have the impression that the police are lying to their minister. That would be extremely disturbing to me.

That said, I do not think that this should lead us to introduce tighter civilian oversight into this bill. As I have said, we already have significant oversight here. For example, were a minister responsible for the police to shirk his or her responsibilities, that minister would have to be brought back into line otherwise. I cannot overemphasize the importance of training for police officers and ministers responsible for the police. In short, there are mechanisms in place. The purpose of this legislation is to grant exceptional powers to a limited number of police officers.

On veut essayer de voir comment la loi va supporter le test de la Cour suprême.

Imaginez le cas suivant. Dans l’optique que le conseil de surveillance demeure et que devant un tel geste où il n’y a pas de contrôle civil, on remet en cause l’autorisation donnée, — surtout depuis l’affaire *Mentuck* — l’enquête est effectuée par les forces policières d’une municipalité qui ne sont pas rigoureusement assujetties à un contrôle de surveillance comme le serait idéalement la Sûreté du Québec. Il doit donc y avoir quelqu’un qui contrôle la police.

Votre pratique antérieure l’a démontré. Quand un ministre autorise la Gendarmerie royale du Canada, celle-ci lui dit ce qu’elle veut bien. Parfois, le ministre préfère qu’elle ne lui dise pas tout pour ne pas être tenu responsable. Vous remarquerez comment les solliciteurs généraux répondent aux questions à la Chambre des communes. Ils débent souvent en disant: «Dans la mesure des informations qui m’ont été transmises...» C’est toujours la formule sacrée pour dire que les corps policiers ne leur ont peut-être pas dit toute la vérité. Il est arrivé déjà dans le passé que des corps de police n’ont pas informé leur ministre comme ils auraient dû le faire.

Cette partie de la loi, la mécanique prévue à l’article 25, nous semble manquer d’éléments. Je me demande comment on va s’assurer que la loi sera vraiment étanche et utile aux corps de police? Ils ne veulent pas se retrouver dans une position où ils seraient discrédités dans l’opinion publique. De part et d’autre, ce n’est pas notre objectif.

Mme Viau: Je ne pense pas que la question du contrôle civil de la police doit être réglée par le Code criminel. Ce n’est pas le bon véhicule. De plus, on sait qu’avec le partage des compétences constitutionnelles, tous les corps de police ne relèvent pas du Parlement fédéral. Si on veut parler du droit de commettre des infractions, il est question ici non seulement de policiers, mais aussi d’autres types de fonctionnaires appartenant à des corps d’emploi. Cela en fait peut-être des agents de la paix dans un certain sens, mais ce ne sont pas des membres de corps de police.

Le contrôle civil est-il nécessaire? Oui. Faut-il que les ministres assument leurs responsabilités? Oui. Selon moi, les expériences passées devraient amener nos ministres à être plus prudents et à poser les bonnes questions. On ne devrait pas tolérer que des ministres se contentent de dire «selon les informations que j’ai reçues» et «peut-être qu’on m’a menti». Je ne veux pas avoir l’impression, comme citoyenne, que les policiers mentent à leur ministre. Cela me dérange au plus haut point.

Ceci étant dit, je ne pense pas que cela doit nous amener à introduire dans cette initiative législative un contrôle civil plus serré. Je vous le répète, le contrôle est très présent ici. Dans le cas où il y aurait, par exemple, un ministre responsable de la police qui n’assumerait pas ses responsabilités, il faudrait que le rappel à l’ordre se fasse autrement. Je n’insisterai jamais assez sur l’importance de la formation des policiers et des ministres responsables de la police. Bref, il y a des mécanismes en place. L’objectif de cette législation est d’octroyer des pouvoirs exceptionnels à un nombre limité de policiers.

You referred to Prince Edward Island. Unfortunately, I am not an expert on the police nationwide. I do not know how PEI's police forces are set up. Are there municipal police officers, with the RCMP doing the major operations? That may be the case in that province. Usually, municipal police do not have to conduct major operations. They call in the RCMP, because operations that involve the commission of offences as part of an undercover operation require highly-trained police officers. Perhaps some training is done. Perhaps the Solicitor General can say, in the context of a federal-provincial-territorial meeting, that this power requires some supervision. The purpose of this legislation is not for the minister responsible for the police to grant authorizations from now on to all municipal police officers in a given province. That is not the purpose of this legislation. When you look at supervision, it is very clear that the legislator's intent is to limit the use of these powers to very specific circumstances. If any province should abuse this power, the annual reports will very quickly bring this to our attention. We must, however, make sure the annual reports are produced.

Senator Joyal: And complete —

Ms. Viau: Obviously.

Senator Joyal: — since people say what suits them. You experienced this during the many hours you spent with your colleague, Mr. Poitras. One of the essential elements to monitoring the police is accessibility of information. We know that within police forces, there is a tendency to withhold information rather than to report it to one's superior and to one's political superior. Allow me to use a common expression: what we do not know cannot hurt us.

Ms. Viau: Perhaps my civil law training has warped my perception. I prefer to believe that people act in good faith. I prefer to believe that chiefs of police fulfil their duties with integrity, live up to their obligations and respect their minister. If a police force does not do this, it should be brought back into line, and if need be, placed under supervision.

Unless there is evidence to the contrary, if no such abuses have been established, we must trust in our existing institutions. In this respect, I would say to you that I do not have confidence in the minister. What needs to be done for the minister to adequately monitor the police? There are a number of powers attempting to balance one another out. The power of public opinion through journalists is one power that puts pressure on the political authorities. Political authorities have a duty to be accountable and to oversee.

In spite of everything, our system, on the whole, works fairly well. This bill is well balanced. In another context, consideration could be given to the various pieces of legislation dealing with civilian monitoring of the police. Recommendations could be made and studies done to see whether there are provinces where monitoring should be increased, but not in connection with the Criminal Code. I think that would be inappropriate.

Vous parliez de l'Île-du-Prince-Édouard. Malheureusement je ne suis pas une spécialiste de la police à travers tout le pays. Je ne sais pas comment les services de police de l'Île-du-Prince-Édouard sont organisés. Y a-t-il des policiers municipaux, est-ce que c'est la GRC qui fait les grandes opérations? C'est possible que ce soit le cas dans cette province. Normalement, la police municipale n'a pas à faire de grandes opérations. Elle devrait en appeler à la GRC, parce que les opérations qui impliquent de commettre des infractions dans le cadre d'opérations d'infiltration exigent des policiers bien entraînés. Il se peut qu'il y a de la formation qui soit faite. Peut-être que le solliciteur général peut dire, dans le contexte d'une rencontre fédérale-provinciale-territoriale, que ce pouvoir demande un encadrement. La loi n'est pas destinée à permettre que tous les policiers municipaux de la province X soient désormais autorisés par le ministre responsable de la police. Ce n'est pas l'objet de cette législation. Quand on regarde l'encadrement, il est très clair que l'intention du législateur est de limiter l'emploi de ces pouvoirs à des circonstances très particulières. Si jamais il y avait un abus de pouvoir par l'une ou l'autre des provinces, les rapports annuels nous permettraient de le constater très rapidement. Il faudra cependant s'assurer que les rapports annuels sont produits.

Le sénateur Joyal: Et complets...

Mme Viau: Évidemment.

Le sénateur Joyal: ... puisqu'on nous dit ce qu'on veut bien nous dire. Vous en avez eu l'expérience à travers les nombreuses heures que vous avez passées avec votre collègue, M. Poitras. L'un des éléments essentiels du contrôle de la police est l'accessibilité de l'information. On connaît la tendance à l'intérieur des corps policiers de retenir l'information plutôt que de la rapporter au supérieur et au supérieur politique. Je vais me permettre d'utiliser une expression commune: ce que nous ne savons pas ne nous fait pas mal.

Mme Viau: C'est peut-être ma formation civiliste qui entraîne une certaine déformation chez moi. Je veux croire en la bonne foi des gens. Je veux croire que les chefs de police remplissent leurs fonctions avec probité et qu'ils respectent leurs obligations et leur ministre. Si un corps de police ne le fait pas, il y a lieu de le réformer et, au besoin, de le mettre en tutelle.

Jusqu'à preuve du contraire, tant que démonstration n'est pas faite de tels abus, il faut faire confiance aux institutions en place. À ce compte, je vous dirais que je n'ai pas confiance au ministre. Que faire pour que le ministre contrôle adéquatement la police? On a plusieurs pouvoirs qui tentent de s'équilibrer. Le pouvoir de l'opinion publique par le biais des journalistes est un pouvoir qui fait des pressions sur les autorités politiques. Ces dernières ont des obligations de rendre compte, de contrôler.

Malgré tout, notre système, dans l'ensemble, ne fonctionne pas si mal. Ce projet de loi est bien équilibré. On peut regarder dans un autre contexte les différentes législations qui concernent le contrôle civil de la police. On pourrait faire des recommandations, des études sur le sujet et voir s'il y a des provinces où il devrait y avoir des resserrements, mais pas dans le contexte du Code criminel. Je pense que ce ne serait pas approprié.

Senator Joyal: The problem is that we are granting an authorization. It is a bit like being asked to legislate to confirm a blanket authorization and at the same time saying not to worry about how that will be used until sometime later. And should there be any abuse, we will step in then. In our legal culture, the end does not justify the means, so when there is a departure from this fundamental principle, we cannot at the same time neglect the issue of oversight, by saying that it does not have to do with the Criminal Code, but rather something else. With respect to wiretapping, we did at the time call for external monitoring, external authorization.

There is no inherent fundamental contradiction in ensuring that this information, which must come before or after the commission of an act which would otherwise be criminal, is brought to the attention of a third party, who can ensure compliance with the standards the police wish to see adopted, but that they are not required to adopt given the way clause 25 is drafted.

Clause 25 does not require the Solicitor General of Canada or any province to adopt a code of practice that would frame the exercise of this power. That is the type of thing that is not included in clause 25, and as the chief commissioner of the RCMP says, "trust the police." I would love to, but we have to make sure that the system has checks and balances so that we do not need to have commissions of inquiry every 20 years. That is where our thinking around clause 25 is leading us.

Ms. Viau: Clause 25 simply creates a defence. A defence with its own limitations. It is important to know who will be able to rely on this defence, and external police monitoring mechanisms are introduced. You drew a parallel with wiretapping oversight.

I discussed the risks for police officers or undercover agents. With wiretapping, there is no immediate risk to the person. You are in your office, in some building, and you connect some wires and listen to people involved in organized crime. Police officers involved in undercover operations are on their own and put their lives on the line.

That is why I have reservations about requiring external controls, even judicial controls, thereby involving other people and documents. Even if the documents are sealed, they could be opened without us knowing. Are we able to fully control what goes on? We might discover, after the fact, that a sealed document was opened and it will be too late; someone will have been killed.

For my part, in this very limited context of highly specialized operations, I am willing to trust the police force despite my experience as a commissioner.

Senator Joyal: Clearly, this is not just about undercover operations. Mr. St-Laurent gave us the example of an operation that did not have to do with infiltrating a criminal gang.

Le sénateur Joyal: Le problème est que nous donnons une autorisation. C'est un peu comme si on demandait de légiférer pour confirmer une autorisation générale et que, dans la même approche, on disait qu'en ce qui concerne l'utilisation qui en sera faite, on regardera cela plus tard. Et si jamais il y a des abus, on interviendra. Puisque notre culture juridique est que la fin ne justifie pas les moyens, par conséquent, lorsqu'on va au-delà de ce principe fondamental, on ne peut pas se désintéresser en même temps du contrôle, en disant que cela ne concerne pas le code pénal, mais plutôt autre chose. En ce qui concerne l'écoute électronique, à l'époque, on a demandé qu'il y ait un contrôle externe, une autorisation externe.

Il n'y a pas en soi de contradiction fondamentale entre le fait de s'assurer que cette information, qui doit précéder ou suivre la commission d'un acte qui autrement serait pénal, soit portée à la connaissance d'un tiers à la police, qui peut assurer le respect des normes que la police souhaite voir adopter, mais que, néanmoins, ils ne sont pas obligés d'adopter, eut égard à la manière dont l'article 25 est rédigé.

Il n'y a pas dans l'article 25 l'obligation, pour le solliciteur général du Canada ou pour une province, d'adopter un code de pratique qui viendrait encadrer l'exercice de ce pouvoir. Ce sont des éléments comme ceux-là qui ne sont pas inclus dans l'article 25, et comme le dit le commissaire en chef de la GRC: «trust the police». Je veux bien, mais il faut s'assurer que le système a ses contrepoids pour éviter de faire des commissions d'enquête à tous les 20 ans. La réflexion que nous faisons sur l'article 25 s'oriente dans ce sens.

Mme Viau: L'article 25 crée tout simplement un moyen de défense, un moyen de défense qui, lui-même, comporte ces propres balises. Il est important de savoir qui va pouvoir se prévaloir de ce moyen de défense, et on introduit des éléments de contrôle externe sur la police. Vous faites le parallèle avec le contrôle électronique.

Je vous ai parlé des risques pour les policiers ou les agents d'infiltration. Quand vous faites de l'écoute électronique, vous n'êtes pas à risque de façon immédiate. Vous êtes dans votre bureau, dans un édifice quelconque et vous branchez des fils et écoutez des gens du crime organisé. Le policier qui fait une opération d'infiltration est laissé à lui-même et met sa vie en péril.

C'est la raison pour laquelle j'hésite à exiger qu'il y ait des contrôles externes, même judiciaires, parce qu'on introduit d'autres personnes et il y aura des documents. Vous me direz que les documents sont scellés, mais ils pourraient être ouverts à notre insu. Sommes-nous en mesure de contrôler parfaitement tout ce qui se passe? On pourrait s'apercevoir, après coup, qu'un document scellé a été ouvert et il sera trop tard: une personne aura été tuée.

Pour ma part, dans ce contexte très restreint d'opération hyper-spécialisée, je suis prête à faire confiance au service de police malgré mon expérience de commissaire.

Le sénateur Joyal: Il est clair qu'il ne s'agit pas seulement des opérations d'infiltration. M. St-Laurent nous a donné un exemple d'une opération qui n'était pas reliée à une initiative d'infiltration dans un gang criminalisé.

Ms. Viau: Undercover operations are not limited to organized crime groups. The case law provides the example of an individual attempting to have his wife killed. This is in the wife abuse context. The police got wind of this story and set the individual in question up with a hit man. This does not involve organized crime, but it is still an undercover operation. A phony hit man wears a tape recorder and records what the individual says with a view to arresting him.

Senator Nolin: I would like to know your opinion as a lawyer about the fact that in the definition of “serious offence” in subclause 467.(1), any other offence for which the maximum punishment is imprisonment for five years or more, five years being the threshold for determining whether an offence is serious or not, may be prescribed by regulation.

Ms. Viau: Strictly from the point of view of legality —

Senator Nolin: Whether the law allows for that. Is it legal?

Ms. Viau: Absolutely!

Senator Nolin: Are you not concerned that Parliament is not involved in defining what is a serious offence? As it currently stands, a series of Criminal Code offences will be replaced by what may be prescribed by regulation.

Ms. Viau: I do not know what the legislator intends when it refers to prescribed offences. Perhaps there are some offences for which, for the time being, the maximum punishment is less than five years, but the legislator still wanted those offences covered. If for example clause 423.1 were withdrawn from the bill, that would leave only clause 423. That is not a good example, because clause 423, as amended, involves a five year sentence. Let us assume clause 423 disappears because, in the course of the parliamentary process, members of Parliament do not agree to the amendment to clause 423 and the adoption of clause 423.(1).

Senator Nolin: Is it a kind of provision in case of oversight?

Ms. Viau: An offence for which the maximum punishment is less than five years could pose problems. Perhaps that is what the legislator had in mind here. Perhaps the legislator was thinking of certain prostitution-related offences that do not necessarily involve a five-year sentence, but, in this context, could be relevant.

Senator Nolin: With respect to the expression “public interest”, that can be used as an excuse for waiting a year to disclose the fact that a public officer has committed an offence, and in light of the decisions of the Supreme Court on the vagueness of this notion of public interest, in your opinion, should we keep that excuse in clause 25.4(2)(e)?

Ms. Viau: That provision must be read *a contrario* because it is contrary to the public interest. Once again, this provision was added in case of legislative oversight. What you are referring to on the notion of public interest is the judgment dealing with the release of a person where that would not be desirable for reasons of public interest.

Senator Nolin: It is the whole notion of vagueness.

Mme Viau: L'infiltration pourrait viser des gens autres que les membres de groupes de crime organisé. On a l'exemple en jurisprudence d'un individu qui cherche à faire tuer sa femme. C'est dans un contexte de violence conjugale. Les policiers ont vent de cette histoire et ils vont présenter à l'individu en question un tueur à gages. Ce n'est pas du crime organisé, mais c'est encore une opération d'infiltration. Un pseudo-tueur à gages sera muni d'une enregistreuse et qui enregistrera les propos de l'individu, dans le but de l'arrêter.

Le sénateur Nolin: J'aimerais connaître votre opinion de juriste sur le fait que dans la définition d'infractions graves à l'article 467.(1), on peut définir par règlement toute autre infraction qui comporte une peine qui va au-delà de la limite de cinq ans, cinq ans étant le seuil qui fait qu'une infraction soit grave ou non.

Mme Viau: Du point de vue strictement de la légalité...

Le sénateur Nolin: Si la loi le permet. Est-ce légal?

Mme Viau: Voilà !

Le sénateur Nolin: Cela ne vous inquiète pas que le Parlement ne soit pas invité à définir ce qu'est une infraction grave? À ce moment, on va remplacer une série d'infractions dans le Code criminel par ce que désignera le Règlement.

Mme Viau: Je ne connais pas l'intention du législateur en mentionnant des infractions désignées. Il y a peut-être quelques infractions qui, pour le moment, ne comportent pas une peine maximale de cinq ans et qu'on voudrait malgré tout voir viser. Si, par exemple, l'article 423.1 était retranché du projet, ceci ne nous laisserait que l'article 423. Cet exemple ne serait pas bon, puisque l'article 423, tel que modifié, comporterait une peine de cinq ans. Tenons pour acquis que l'article 423 disparaît parce que, dans le processus parlementaire, les députés ne sont pas d'accord à ce que l'article 423 soit modifié et avec l'adoption de l'article 423.(1).

Le sénateur Nolin: C'est une sorte de clause en cas d'oubli?

Mme Viau: Une infraction qui ne comporte pas une peine maximale de cinq ans pourrait peut-être s'avérer problématique. C'est peut-être ce qu'on a voulu adresser. On veut peut-être adresser certaines infractions liées à la prostitution qui ne comportent pas nécessairement une peine de cinq ans, mais, dans le contexte, cela pourrait être pertinent.

Le sénateur Nolin: En ce qui a trait à l'expression «intérêt public», on la retrouve comme excuse pour ne pas divulguer avant un an le fait qu'une infraction a été commise par un fonctionnaire public, et compte tenu des décisions de la Cour suprême sur l'imprécision de cette notion d'intérêt public, selon vous, devons-nous conserver cette excuse dans l'article 25.4 (2)e)?

Mme Viau: Il faut lire cette disposition *a contrario* parce que c'est contraire à l'intérêt public. Encore là, c'est une clause qu'on a voulu ajouter au cas où on aurait oublié quelque chose. Ce à quoi vous faites référence sur le plan de la notion d'intérêt public, c'est au jugement relatif à la remise en liberté d'une personne où ce ne serait pas souhaitable pour des motifs d'intérêt public.

Le sénateur Nolin: C'est toute la notion d'imprécision.

Ms. Viau: Assuming the worst, if the Supreme Court decided that this provision was too vague, the provision would be struck down, but that would have no impact on the other paragraphs dealing with the other provisions.

[English]

The Chairman: Thank you very much for appearing before us. This has been a very good presentation.

Senators, our next witness is Mr. Yves Lavigne, a journalist who is appearing before us as an individual.

[Translation]

Mr. Yves Lavigne: I am honoured by your invitation and thank you for it. I have been a journalist for 25 years, and I have come to freely share with you my understanding of Bills C-24 and C-36 as well as their implications for our society.

From 1977 to 1987, I was a journalist with the *Globe and Mail*. From 1979 to 1982, I worked in Ottawa as a parliamentary correspondent. I followed all of the debates on the Charter of Rights and Freedoms and the Constitution. I was moved by the passion Canadians felt for our rights and freedoms.

I left the *Globe and Mail* in 1987 to become a freelance journalist. In doing my job, I have always been guided by the fact that the leader of any organization may be corrupted. In the past 14 years, I have published four books on organized crime: two on the Hells Angels and one on all the other groups involved in drug trafficking, that is, the Colombians, Asians, through Chinese triads or Vietnamese gangs, and Black crime gangs, whether native to North America or the Caribbean, such as the Los Angeles Blood Gangs and Toronto's Jamaican gangs.

[English]

This afternoon I will look back and I will peer ahead, and I will appeal to you, the conscience and chamber of second sober thought of the legislative arm of government.

I will ask you to wisely consider the implications of Bill C-24 and also to assess the cumulative affects of Bill C-24; Bill C-36, the Public Protection Act; and the new money laundering law. Currently under appeal in the British Columbia court, the latter would effectively require lawyers to rat out on their clients, destroying the level of trust that is necessary for the justice system to function.

I speak of these three laws while emphasizing Bill C-24, because Bill C-24 does not exist in a vacuum. The powers accorded to police under Bill C-24 will be magnified with the powers given them Bill C-36 and other powers. These things terrify me. I am very much against crime and very much pro police, but what I see happening in this country horrifies me.

Mme Viau: Dans la pire des hypothèses, si la Cour suprême décide que cette disposition est trop vague, la disposition serait retranchée, mais cela n'aurait pas d'impact sur les autres paragraphes concernant les autres dispositions.

[Traduction]

La présidente: Merci beaucoup d'être venue témoigner devant notre comité. Vous nous avez présenté un excellent exposé.

Chers collègues, notre prochain témoin est M. Yves Lavigne, journaliste qui comparaît à titre personnel.

[Français]

M. Yves Lavigne, journaliste: Je suis honoré de votre invitation et je vous en remercie. Je suis journaliste depuis 25 ans, et c'est en toute liberté que je viens partager avec vous ma compréhension des projets de loi C-24 et C-36 ainsi que de leurs implications sur notre société.

De 1977 à 1987, j'ai été journaliste au *Globe and Mail*. De 1979 à 1982, je travaillais à Ottawa en tant que correspondant parlementaire. J'ai suivi tous les débats sur la Charte des droits et libertés et sur la Constitution. J'ai été touché par la passion qui animait les Canadiens quant à nos droits et libertés.

Lorsque j'ai quitté le *Globe and Mail* en 1987, ce fut pour travailler à mon compte. Ce qui m'a toujours guidé dans l'accomplissement de mon métier, c'est que, dans toutes les organisations, les dirigeants peuvent être corrompus. Depuis les 14 dernières années, j'ai publié quatre livres sur le crime organisé: deux sur les Hells Angels et un sur tous les autres groupes impliqués dans le trafic des stupéfiants, soit les Colombiens ou les Asiatiques, à travers les triades chinoises ou les bandes vietnamiennes, soit les bandes de criminels noirs, qu'ils soient natifs de l'Amérique du Nord ou des Caraïbes, telles que les Blood Gangs de Los Angeles ou les bandes jamaïcaines de Toronto.

[Traduction]

Aujourd'hui, je me pencherai sur le passé et sur l'avenir et je ferai appel à vous, la conscience et la chambre de mûre réflexion du pouvoir législatif du gouvernement.

Je vous demanderai de faire preuve de sagesse dans votre examen des répercussions du projet de loi C-24, mais aussi des effets cumulatifs du projet de loi C-24, du projet de loi C-36, du projet de loi sur la sécurité publique et des nouvelles dispositions législatives sur le recyclage des produits de la criminalité. Ces dernières dispositions, dont s'est saisi un tribunal d'appel de la Colombie-Britannique, forceraient les avocats à dénoncer leurs clients, ce qui détruirait toute la confiance nécessaire au bon fonctionnement du système juridique.

J'ai mentionné ces trois projets de loi tout en insistant sur le projet de loi C-24, car celui-ci n'existe pas isolément. Les pouvoirs conférés à la police par le projet de loi C-24 seront amplifiés par les pouvoirs que leur confèrera le projet de loi C-36. Tout cela me terrifie. Je suis tout à fait contre le crime et en faveur de la police, mais ce dont je suis témoin m'horrifie.

Canada is defined, to itself and in the eyes of the world, by the rights and freedoms that make us a just society — not just another society. Turn back the clock on rights and equality before the law and you turn your back on the thousands who died to pave the way and safeguard these blessings. Our rights and freedoms, though penned in ink for only two decades, were long ago inscribed in blood. We are at an important juncture in our country's history. As we rise to meet challenges from without and within, we can either safeguard the elements that bind us in our diversity or we can trigger the disintegration of Confederation.

Thirty-one years, one month and 12 days ago, civil rights were suspended in Quebec with the invocation of the War Measures Act. Four hundred and ninety-seven innocent people were hauled out of their homes and businesses in handcuffs and jailed for their ideas, not for their actions.

These drastic measures were resorted to because the administration of the RCMP had failed to grasp and tackle the menace of emerging terrorism in Quebec in the 1960s. Lack of intelligence led to panic. The federal government recognized, 13 years later, in 1983, that the RCMP was in many ways inept and morally and ethically bankrupt, and stripped the force of its national security mandate. A civilian agency was created in 1984 to assume these duties.

I submit to you tonight that the current administrations of the RCMP and some large police forces across this country are unfit to fulfil their law enforcement mandate, especially in regards to combating organized crime.

The failure of law enforcement to deal adequately and effectively with organized crime — especially the Hells Angels — has little, if anything, to do with inadequate laws or funding. Laws such as Bill C-24 and Bill C-36 are drafted with the assumption that police can do the job. Increasingly, they cannot. There is a growing body of evidence to support this. Reasonable doubt is an acceptable basis for police action only if the people in question can reason. There has been a growing trend in law enforcement in the past 10 years to arrest on whim, suspicion or rumour and boast that the courts can sort things out.

Police revel in the exercise of power, not the quest for justice. They have lost sight of their role in the justice system to build a case to support their allegations. Rather, we have witnessed spectacular failed prosecutions involving unsubstantiated informant evidence. In the case of Maurice "Mom" Boucher, the leader of the Hells Angels accused of murdering two prison guards, the police did nothing to substantiate the allegations.

We have witnessed planted evidence by the RCMP that led a judge to throw out a case against the Matticks brothers in Quebec. A multi-million dollar cocaine case was derailed and the criminals walked because the RCMP decided — in order to bolster their case — to fax evidence from their own offices to the

Le Canada se définit, devant ses citoyens et le reste du monde, en fonction des droits et libertés qui font de notre société une société juste. S'il y a un déclin des droits et de l'égalité devant la loi, ou se trouve à renier les milliers de personnes qui sont mortes pour paver la voie et protéger ces bienfaits. Il y a à peine 20 ans que nos droits et libertés ont été couchés dans des textes mais ils ont été gravés dans le sang il y a longtemps. Nous nous trouvons à un jalon important de l'histoire de notre pays. Nous nous préparons à relever les défis internes et externes, et, ce faisant, nous pouvons protéger les éléments qui nous unissent dans notre diversité ou déclencher la désintégration de la Confédération.

Il y a 31 ans, un mois et 12 jours, les droits civils ont été suspendus au Québec lorsqu'on a invoqué la Loi sur les mesures de guerre. Quatre cent quatre-vingt-dix-sept innocents ont été menottés et jetés en prison pour leurs idées et non pour leurs agissements.

On a recouru à ces mesures draconiennes parce que les dirigeants de la GRC n'avaient pas su faire face à la menace du terrorisme émergeant au Québec dans les années 60. L'absence de renseignement a provoqué la panique. Le gouvernement fédéral a reconnu, 13 ans plus tard, en 1983, qu'à cette époque, la GRC était à bien des égards inepte et dépourvue d'éthique et de sens moral et a retiré les questions de sécurité nationale de son mandat. Un organisme civil a été créé en 1984 pour assumer ces responsabilités.

Je vous dis ce soir que l'administration actuelle de la GRC et de certains grands services de police du pays sont incapables de remplir leur mandat, qui consiste à faire appliquer la loi surtout dans la lutte contre le crime organisé.

L'échec de la police face au crime organisé — surtout les Hells Angels — n'a que très peu ou même rien à voir avec les lacunes des lois ou l'insuffisance de fonds. On a conçu les mesures législatives telles que les projets de loi C-24 et C-36 en supposant que la police pouvait s'acquitter de la tâche. Or, elle est de moins en moins en mesure de le faire. De plus en plus de preuves en témoignent. Le doute raisonnable constitue un fondement acceptable pour des interventions policières seulement si les agents en question sont mus par la raison. De plus en plus depuis 10 ans, la police a tendance à procéder à des arrestations pour le moindre caprice, en se fondant sur de simples soupçons ou rumeurs et à laisser le soin aux tribunaux de démêler tout ça.

Ce qui motive la police, c'est l'exercice du pouvoir et non la quête de justice. Elle a oublié que son rôle au sein du système juridique consiste à accumuler les preuves qui étayeront les allégations. Plutôt, nous avons été témoins de poursuites spectaculaires qui ont échoué parce qu'elles se fondaient sur des preuves sans fondement provenant d'informateurs. Dans le cas de Maurice «Mom» Boucher, le chef des Hells Angels accusé du meurtre de deux gardiens de prison, la police n'a trouvé aucune preuve pour corroborer les allégations.

Au Québec, la GRC a fabriqué des preuves pour tenter d'incriminer les frères Matticks, et le juge a prononcé un non-lieu. Une affaire de trafic de cocaïne d'une valeur de plusieurs millions de dollars a échoué et les criminels n'ont pas été inculpés parce que la GRC avait décidé — pour appuyer sa cause — d'envoyer

Matticks' offices so that it would be found when the place was raided. Someone forgot that when you fax something, your phone number appears on the top of the incoming document.

I recommend that you read the final report of the inquiry of Judge Poitras in Quebec. It will make you think twice about the ability of police to deal with the existing laws let alone these proposed new powers.

Organized crime and terrorism are a threat — not for lack of laws but for lack of the will to seriously and effectively tackle these problems. Any law that weakens or suspends rights and freedoms through increased police powers must include strict provisions for accountability and deterrence to abuse. The real and perceived abuses of the October Crisis in 1970 galvanized separatist sentiment in Quebec and contributed to the election of the *Partie Québécois* in 1971. The same passions powered the two referendums that threatened the integrity of our country.

I was in Quebec City on the night of May 17, 1980 covering the referendum vote and saw two of our flags burned. It is very hard to describe the feelings I experienced when surrounded by people who wished to destroy my country. I stomped out the flames on one of the flags and to this day I keep on my desk a little piece of that flag with the grommet, as a reminder that our country must be defended on a daily basis.

The separatist movement has weakened in the last five years because the new generations of Quebecers do not have the negative experience to drive them emotionally to reject Canada.

The confluence of these new laws that increase police powers at the expense of civil liberties opens the door to abuses that will politicize and radicalize young Quebecers and enable them to empathize with the separatist zeal of their elders. Any abuse of these proposed police powers will lead to the secession of Quebec by the end of this decade.

September 11 must have convinced us that passion and motivation are more powerful weapons than guns. September 11 also illustrated the tragic consequences of short-sighted political decisions such as the support and training by the CIA of a young rebel in Afghanistan called Osama bin Laden, originally from Saudi Arabia, in an attempt to support U.S. foreign policy. People just did not look far enough ahead.

The rest of Canada will also react to being stripped of civil liberties. Current public support for these proposed laws are based in fear. The fear is still palpable. It has not yet gone.

The white population has not complained because those arrested so far are coloured. The only people who have complained are people from the communities that are targeted. Once whites are targeted — and they will be at some point — public resolve and support for the police and politicians will weaken, and you will become the enemy.

des preuves par télécopieur de leur propre bureau au bureau des frères Matticks afin que ces preuves s'y trouvent au moment de la fouille. On avait oublié que le numéro de téléphone d'où provient la télécopie apparaît sur celle-ci.

Je vous recommande la lecture du rapport définitif du juge Poitras sur cette affaire. Cela vous fera réfléchir à deux fois sur la capacité de la police d'appliquer les lois existantes, sans parler des nouveaux pouvoirs qu'on se propose de lui accorder.

Le crime organisé et le terrorisme sont une menace — non pas parce qu'aucune loi ne traite de ces questions, mais bien en raison de l'absence de volonté de s'attaquer efficacement et sérieusement à ces problèmes. Toute loi qui réduit ou suspend les droits et libertés en accordant des pouvoirs policiers accrus doit comprendre des dispositions exigeant une stricte reddition de comptes afin d'empêcher les abus. Les abus réels et apparents de la Crise d'octobre de 1970 ont galvanisé le mouvement séparatiste au Québec et contribué à l'élection du *Parti québécois* en 1971. Les mêmes passions ont mené aux deux référendums qui ont menacé l'intégrité de notre pays.

J'étais à Québec le 17 mai 1980 pour couvrir le référendum et j'ai vu deux drapeaux canadiens qu'on faisait brûler. Il est difficile de décrire les sentiments que j'ai éprouvés quand je me suis vu entouré de gens qui voulaient détruire mon pays. J'ai étouffé les flammes qui s'attaquaient à l'un des drapeaux et, encore aujourd'hui, j'ai sur mon bureau un bout de ce drapeau comportant l'oeillet de métal; cela me rappelle que la défense de notre pays est une lutte quotidienne.

Depuis cinq ans, le mouvement séparatiste a faibli parce que la nouvelle génération de Québécois n'a pas été témoin des constatations négatives qui l'auraient poussée à rejeter le Canada sur le plan affectif.

La confluence de ces nouvelles lois qui augmente les pouvoirs de la police au détriment des libertés civiles ouvre la porte aux abus qui politiseront et radicaliseront les jeunes Québécois et les amèneront à sympathiser avec le zèle séparatiste de leurs aînés. Tout abus des pouvoirs qu'on propose d'accorder à la police mènera à la sécession du Québec d'ici la fin de la décennie.

Les événements du 11 septembre devraient nous convaincre que la passion et la motivation sont des armes plus puissantes que les fusils. Ces événements illustrent aussi les conséquences tragiques des décisions politiques myopes telles que l'appui et la formation donnée par la CIA à un jeune rebelle d'Afghanistan du nom d'Oussama ben Laden, originaire d'Arabie Saoudite, dans le cadre de la politique étrangère des États-Unis. Les Américains ont tout simplement fait preuve de courte vue.

Le reste du Canada réagira aussi à la suppression des libertés civiles. L'appui dont jouissent actuellement ces projets de loi se fonde sur la peur. La peur est encore évidente et bien présente.

La population blanche ne s'est pas plainte car, jusqu'à présent, on n'a arrêté que des gens de couleur. Ceux qui se sont plaints proviennent de communautés ciblées. Dès que les Blancs seront aussi ciblés — et cela ne saurait tarder — l'appui populaire dont jouissent la police et les politiciens faiblira, et vous deviendrez l'ennemi.

You must create political solutions to these potential problems now. Do not expect the courts to deal with them later. You have the ability to prevent this stuff from happening. I just hope the Commons will listen to your suggestions.

Vigilance may be the price of freedom, but the suspension of rights and putting police above the law should not be the cost of living free. No blood should ever be shed over the injudicious spilling of ink.

Bill C-24; Bill C-36, the Public Protection Act, and the money laundering law were drafted to see how much legislators and their sponsors could get away with. The public has been reassured that the courts will determine whether they are excessive. How can a court agree to hear a case of alleged civil rights violations if these rights are suspended? There is nothing for the court to hear.

I would like now to show you how police have failed miserably in the battle against the Hells Angels. Fifty-three years and eight months ago, the Hell's Angels were formed in California. They arrived in Canada on December 5, 1977. Today, they are the most successful, effective and feared criminal gang in the country. They did not expand in a vacuum. They fed on the largest-ever market for illicit drugs in the history of the world. They were also aided by police inaction.

My last book, *Hells Angels at War*, documents how police administrators — much to the concern of police investigators — never had the desire or the will to stop the expansion of the Hells Angels. Rather, they used the fear generated by the gang to manipulate the public, the politicians and the media to bolster their budgets and create bureaucracies. I distinguish between police administrators and investigators: investigators have always known what their job was, but administrators are a totally different breed of cop.

In 1979, the Ontario Provincial Police started a yearly fear campaign in the Toronto media, claiming they were bracing for a bloody biker war as the Hells Angels from Quebec planned to invade the province. Every year they said there was going to be blood on the streets. Over the years, other police forces joined the game and all ended their dire warnings with cap in hand and a plea for more money.

Since 1980, police reports in Alberta have warned that the Hells Angels have targeted Alberta gangs for takeover. Nothing was done to make the climate in Alberta inhospitable for the arrival of the Hells Angels.

In June 1996, Edmonton city council cut \$1 million from the police chief's budget. The chief held a press conference with the biker expert from the Criminal Intelligence Service of Canada standing by him. He begged city council to give the \$1 million back. He said that within two weeks the Hells Angels would be taking over the Grim Reapers, that they would set up chapters in Alberta and that citizens were at risk. The Criminal Intelligence Service of Canada — supposedly the repository for the best

Vous devez trouver dès maintenant des solutions politiques à ces problèmes éventuels. N'attendez pas que les tribunaux les règlent pour vous plus tard. Vous êtes en mesure de prévenir ces événements. J'espère que la Chambre des communes donnera suite à vos suggestions.

La vigilance est peut-être le prix de la liberté, mais retirer les droits civils et soustraire police à l'application de la loi ne devraient pas être le prix de la liberté. Le sang ne devrait pas couler en raison d'un usage peu judicieux de la plume.

Le projet de loi C-24, le projet de loi C-36, le projet de loi sur la sécurité publique et la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité ont été conçus pour qu'il soit établi jusqu'où les législateurs et leurs défenseurs pourraient aller. On tente de rassurer le public en lui disant que les tribunaux sauront déterminer si ces mesures sont excessives. Comment un tribunal peut-il entendre une cause de violation présumée des droits civils si ces droits sont suspendus? Les tribunaux n'auront aucune cause à entendre.

J'aimerais vous faire la preuve de l'échec lamentable de la police dans sa lutte contre les Hells Angels. Il y a 53 ans et 8 mois, les Hells Angels sont nés en Californie. Ils sont arrivés au Canada le 5 décembre 1977. Aujourd'hui, ils constituent la bande de criminels la plus efficace, la plus prospère et la plus crainte au pays. Leur croissance ne s'est pas faite en vase clos. Ils ont profité du plus grand marché de drogues illicites de l'histoire du monde. Ils ont aussi profité de l'inaction de la police.

Mon dernier livre, *Hells Angels at War*, décrit l'absence de désir ou de volonté manifestée par l'administration policière — à la grande inquiétude des enquêteurs de police — devant l'expansion des Hells Angels. Plutôt, elle s'est servi de la crainte provoquée par le gang pour manipuler le public, les politiciens et les médias pour gonfler leurs budgets et créer des bureaucraties. Je fais la distinction entre les administrateurs et les enquêteurs de la police: les enquêteurs ont toujours su ce qu'ils devaient faire mais les administrateurs, eux, représentent une classe à part.

En 1979, la Police provinciale de l'Ontario a amorcé une campagne annuelle d'alarmisme dans les médias de Toronto; elle a prétendu devoir se préparer à une guerre sanglante des motards car les Hells Angels du Québec s'apprêtaient à envahir la province. Chaque année depuis, la PPO prétend que le sang coulera dans les rues. Au fil des ans, d'autres services de police ont commencé à jouer ce petit jeu; tous terminent leur avertissement la main tendue pour réclamer de l'argent.

Depuis 1980, des rapports de la police en Alberta nous préviennent que les Hells Angels tentent de prendre le contrôle des gangs de l'Alberta. Pourtant, rien n'a été fait pour rendre l'Alberta peu accueillante pour les Hells Angels.

En juin 1996, le conseil municipal d'Edmonton a réduit d'un million de dollars le budget du chef de police. Le chef a tenu une conférence de presse accompagné d'un expert des bandes de motards du Service du renseignement criminel du Canada. Il a supplié le conseil municipal de lui redonner son million de dollars. Il a affirmé que dans les deux semaines qui suivraient, les Hells Angels prendraient le contrôle des Grim Reapers, qu'ils mettraient sur pied des chapitres en Alberta et que les citoyens étaient en

intelligence of police forces across the country — said, “Our best information tells us this is so.”

I called them both liars on television and radio. What they were doing was corrupt. It was extortion, because the antecedents to the Hells Angels moving into that area were not in place. The Hells Angels take certain steps before they take over a gang. Nothing of that kind happened.

The action of the police chief eroded the credibility of the police in the public eye. The public said, “We are spending billions of dollars nationally on our police services, and this is the best they can come up with?” It does not take long for the public to start distrusting law enforcement and that is very sad.

The following year, the Angels were coming to town and they were taking over the Grim Reapers. Three months before the Angels planned to come into town, the police, led by the RCMP, started planting stories in the media, most of them false. They said that Sonny Barger would attend a big gathering there. Sonny Barger is the most famous Hells Angel, but he has a criminal record. He cannot get across the border. Do not tell me that the RCMP did not know that. They warned the Hells Angels in the media to stay out of Alberta, saying that they would stop them.

I warned them in 1996. They were abusing roadside stops in how they dealt with bikers. I said that they should temper their actions and approach the bikers in a smart way, because they were going to hand the Hells Angels a Charter decision that would be used against the cops from coast to coast. The police would not listen to me.

In British Columbia, there are 100 Hells Angels. There are 106 Quebec. In Quebec, they all have criminal records. In British Columbia, until this summer, none of them had a recent criminal record. Where are the Mounties?

In the summer of 1977, the B.C. Angels sent to Alberta Hells Angels without criminal records. The police stopped them four times on the highway and took their photos, et cetera. The Angels sued. On August 18, 2000, the decision came down that the police had violated their rights. They had no just cause to stop these bikers because they knew none of them had criminal records.

The Angels now have a Charter decision that they can take to court to argue that the cops have been abusing them. The Angels have stacks of files on what the police have needlessly done. The cops have been stopping them for 40 years.

Bikers do not carry drugs or guns on runs. There is always a war wagon that, interestingly, the cop have never looked for. There is always a wagon ahead of or behind the pack that carries the weapons and drugs, because the bikers know that they will be stopped.

danger. Le Service du renseignement criminel du Canada, qui est censé rassembler les meilleurs renseignements des corps policiers du pays, a confirmé ces affirmations en se fondant sur «ses meilleurs renseignements».

Je les ai dénoncés à la radio et à la télévision en disant qu'ils étaient tous les deux des menteurs. C'était de la corruption. C'était de l'extorsion car les précurseurs des Hells Angels n'avaient pas investi les lieux. Les Hells Angels effectuent certaines démarches avant de prendre le contrôle d'une bande. Rien de cela ne s'était produit.

L'attitude du chef de police a sapé la crédibilité de la police aux yeux du public. Le public s'est dit: «Les services de police nous coûtent des milliards de dollars à l'échelle nationale; est-ce tout ce que la police peut faire?» En peu de temps le public a commencé à se méfier des forces de l'ordre et c'est malheureux.

L'année suivante, les Angels arrivaient en ville et prenaient le contrôle des Grim Reapers. Trois mois avant que les Angels décident de venir s'installer en ville, la police, sous la houlette de la GRC, avait commencé à faire circuler des rumeurs dans les médias, essentiellement fausses. On avait annoncé que Sonny Barger serait présent à un grand rassemblement en ville. Sonny Barger est le Hells Angel le plus célèbre, mais il a un casier judiciaire. Il ne peut pas traverser la frontière. N'allez pas me dire que la GRC n'était pas au courant. Ils ont prévenu les Hells Angel, par le truchement des médias, de s'abstenir d'aller en Alberta, en disant qu'ils seraient arrêtés.

En 1996, je les ai avertis. La police faisait un usage abusif des barrages routiers pour intercepter les motocyclistes. Je leur ai dit qu'ils devaient mettre la pédale douce et aborder les motocyclistes de façon intelligente, parce qu'on allait rendre une décision de conformité à la Charte en ce qui concerne les Hells Angels et que cela nuirait aux forces de l'ordre d'un bout à l'autre du pays. La police n'a pas voulu m'écouter.

En Colombie-Britannique, il y a 100 Hells Angels. Il y en a 106 au Québec. Au Québec, ils ont tous un casier judiciaire. En Colombie-Britannique, jusqu'à cet été, aucun n'avait de casier judiciaire récent. Que faisait la GRC?

À l'été de 1977, les Angels de Colombie-Britannique ont envoyé en Alberta les Hells Angels qui n'avaient pas de casier judiciaire. La police les a arrêtés à quatre reprises sur la grande route et a pris leurs photos, etc. Les Angels ont intenté des poursuites. Le 18 août 2000, la décision rendue stipulait que les policiers avaient enfreint leurs droits car ils n'avaient aucun motif d'arrêter ces motocyclistes sachant qu'aucun d'eux n'avait de casier judiciaire.

Les Angels ont désormais une décision de conformité à la Charte en leur faveur qu'ils peuvent invoquer en alléguant que la police a abusé de ces pouvoirs à leur égard. Les Angels ont des dossiers très épais sur les mesures inutiles prises par la police à leur égard. La police les arrête depuis 40 ans.

Quand ils se déplacent, les motocyclistes ne transportent pas d'armes ou de narcotiques. Pour ce, ils ont toujours recours à une camionnette de guerre que, fait intéressant, la police n'a jamais cherché à mettre la main dessus. Devant le peloton ou derrière lui, il y a toujours une camionnette qui transporte les armes et les

Every police expert, including the expert from the Criminal Intelligence Service of Canada who testified at that trial, was deemed to be an amateur and incompetent by the judge. None of these people will ever again be able to testify in a court anywhere in the world regarding bikers. They did not adhere to the RCMP principles of verifying information. They spread gossip and rumours that they accepted as fact, which they then taught to new police recruits in police colleges. They warped the whole police intelligence community in the area of outlaw motorcycle gang investigations. That set the fight against bikers back 10 to 15 years. Currently, the Angels rule this country.

If the police could not respect minor laws such as those that allowed them to conduct roadside stops — to check driver's licences, for missing spokes on their wheels, for height of handle bars, none of which are fighting organized crime — then they will certainly not respect the expanded powers and immunity that would be given them through Bill C-24. If they violate very minor laws, what the hell will they do when we give them the big guns?

My last book also revealed the so-called "National Strategy to Combat Outlaw Motorcycle Gangs" as drafted by the Canadian Association of Chiefs of Police, supported by the Commissioner of the RCMP and the Criminal Intelligence Service of Canada — a branch of the RCMP. I published an August 23, 1998 document, the minutes of a meeting of the Commissioner of the RCMP, the Criminal Intelligence Service of Canada, and the police chiefs from across the country, including Chief Fantino of Toronto. Chief Fantino was the author of the National Strategy to Combat Outlaw Motorcycle Gangs. Their game plan was to devise ways to manipulate the media to upset the public to force the politicians to give the cops more money.

How effective was this national strategy that Chief Fantino implemented in February 1997? In July 1997, the Hells Angels took over Alberta. In September 1998, they took over Saskatchewan. In 1999, they formed a new chapter in British Columbia and a renewed chapter in Halifax. In 2000, they took over Manitoba. On December 30 last, they took over Ontario with 185 brand new Hells Angels. The Bandidos also moved into Ontario.

That is the great national strategy to fight bikers and when they set up that strategy, they had cap in hand again for more money.

The battle against organized crime needs to be intelligence driven. Unfortunately, contrary to popular perception, a police force is not an ongoing agency with long-term goals and mandates. These change with every promotion, and priorities are set by political whim rather than social need.

narcotiques, parce que les motocyclistes savent qu'ils vont être arrêtés.

Tous les experts de la police, y compris les experts du Service canadien des renseignements criminels qui ont témoigné au procès, ont été jugés incompetents et amateurs par le juge. Aucun d'entre eux ne pourra jamais plus témoigner contre des motocyclistes devant un tribunal où que ce soit dans le monde. Ils ont omis de respecter les principes de vérification de l'information auxquels la GRC adhère. Ils ont répandu des rumeurs et des ragots qu'ils ont tenus pour des faits, et ils ont transmis cela à leurs nouveaux collègues recrutés dans la police. Ils ont faussé tous les renseignements de la police concernant les enquêtes sur les gangs de motards hors-la-loi. La lutte contre les motards a perdu le terrain gagné depuis 10 à 15 ans. Actuellement les Angels font la loi au Canada.

Si la police ne pouvait pas respecter les lois mineures qui régissent les barrages routiers — pour vérification de permis de conduire, des rayons manquant à leurs roues, de la hauteur des guidons, en aucun cas considérés comme un moyen de lutte contre le crime organisé — elle ne respectera certainement pas les pouvoirs accrus et l'immunité que lui confèrent les dispositions du projet de loi C-24. Si la police enfreint des lois très mineures, peut-on imaginer ce qu'elle fera quand on lui donnera les gros canons?

Le livre que j'ai écrit récemment révèle ce qu'on a appelé «La stratégie nationale pour combattre les bandes de motards hors-la-loi» préparé par l'Association canadienne des chefs de police, appuyé par le commissaire de la GRC et par le Service canadien des renseignements criminels — une direction de la GRC. J'ai publié un document le 23 août 1998, le procès-verbal d'une réunion entre le commissaire de la GRC, le Service canadien des renseignements criminels et les chefs de police des quatre coins du pays, y compris le chef Fantino de Toronto. Le chef Fantino est l'auteur de la stratégie nationale de lutte contre les bandes de motards hors-la-loi. L'idée était de trouver des moyens de manipuler les médias afin de semer la panique dans le public pour forcer les politiques à grossir le budget de la police.

Quelle efficacité la stratégie nationale de février 1997 du chef Fantino a-t-elle eu? En juillet 1997, les Hells Angels ont débarqué en Alberta. En septembre 1998, ils ont débarqué en Saskatchewan. En 1999, ils ont constitué une nouvelle section en Colombie-Britannique et renouvelé une section à Halifax. En 2000, ils se sont implantés au Manitoba. Le 30 décembre dernier, ils se sont implantés en Ontario avec 185 nouveaux Hells Angels. Les Bandidos se sont également implantés en Ontario.

Voilà la grande stratégie nationale de lutte contre les motards que l'on a mis en oeuvre en tendant la main pour obtenir de l'argent.

La lutte contre le crime organisé doit se fonder sur le renseignement de sécurité. Malheureusement, contrairement à ce que l'on croit en général, une force policière n'est pas un organisme permanent avec mandats et objectifs à long terme. Tout cela change quand on change de titulaire, les priorités étant établies suivant les caprices de la politique et non les besoins sociaux.

There have never been more than five cops in the City of Toronto assigned to work the biker squad. In the summer of 1998, Mel Lastman — the guy who six months later ordered the army in to shovel snow — was worried that tourists would be offended by squeegee kids and ordered the chief to put 50 cops on the street to fight squeegee kids. Ten times more cops were fighting squeegee kids than were fighting bikers on the streets of Toronto. That does not make sense. The bikers were supplying the drugs at all the raves in Toronto and all the surrounding communities.

Police do not have and may never have the intelligence capability to seriously harm organized crime. As officers are promoted every three or four years, the new cop on the job reinvents the wheel. Police intelligence files are overburdened with information, gossip, and little intelligence, which is strategic and tactical information.

Contrary to their demands for more technology, September 11 has taught us that nothing beats a good pair of shoes. The Americans spend \$30 billion a year on intelligence. They had information, but no intelligence. Machines will give you information, but it is the person in the field who can tell you what it means. Right now, the cops do their jobs from cruisers.

Criminals, on the other hand, work 24 hours a day. Their knowledge and experience is cumulative over a lifetime. The Hells Angels have evolved a collective memory so that intelligence is passed on through generations of bikers. The sons of Hells Angels are now Hells Angels. Treaties were signed between the Outlaws and Bandidos in 1998 and 1999. These gangs now share intelligence internationally. They are doing a better job of it than the cops. As the bikers get their act together, the police are falling apart.

Most intelligence gathering on bikers by police consists of monitoring social events. They park outside a clubhouse on the night of the week when the guys get together to have their little meetings to talk about stuff. In Kenora, last summer, the Hells Angels held their annual meeting. There were nearly 400 cops on the other side of the street.

If you do not have someone inside talking to you, 400 cops will not do anything. They were on holidays; they collected overtime. It is a misuse of public funds. That is not fighting organized crime. When you see a biker, he is not committing a crime. They have a social life like everyone. It is not difficult to figure out. If you go into any so-called Outlaw's motorcycle shop, you will see a calendar of social events published every January by the Hells Angels. They are the little Martha Stewarts of the underworld. They have that start on the May long weekend and carry on into July, August, Labour Day, into October and every Friday the 13th of the year — if there are any that year. The police know they will be there. Because they are

À Toronto, il n'y a jamais eu plus de cinq agents affectés à l'escouade des motards. À l'été de 1998, Mel Lastman — celui qui six mois plus tard demandait à l'armée de déneiger — craignait d'offenser les touristes en permettant aux squeegees de continuer leur besogne et il ordonnait alors au chef de police d'affecter 50 agents dans les rues pour leur donner la chasse. Il y avait dix fois plus d'agents pour pourchasser les squeegees que pour lutter contre les motards dans les rues de Toronto. Cela est insensé. Les motards fournissaient des narcotiques à tous les partys raves de Toronto et des environs.

La police n'a pas la capacité de renseignement de sécurité pour nuire gravement au crime organisé et il se peut qu'elle ne l'ait jamais. Les agents de police sont promus tous les trois ou quatre ans, les nouveaux réinventent la roue. Les dossiers de renseignements de la police sont inondés de renseignements, de ragots et ils contiennent peu de renseignements tactiques et stratégiques.

On réclame plus de moyens technologiques mais au contraire, le 11 septembre nous a révélé que rien ne vaut une bonne paire de chaussures. Les Américains qui dépensent 30 milliards de dollars par année pour le renseignement de sécurité avaient de l'information mais pas de renseignements de sécurité. Les machines peuvent vous donner de l'information mais c'est l'agent qui est sur le terrain qui peut dire ce que cela signifie. Actuellement, les agents de police font leur travail à partir de leur véhicule.

Les criminels, quant à eux, travaillent 24 heures par jour. Leur connaissance et leur expérience s'accumulent tout au long d'une vie. Les Hells Angels ont une mémoire collective de sorte que les renseignements sont transmis d'une génération de motards à la suivante. Les fils des Hells Angels sont maintenant eux-mêmes des Hells Angels. Des traités ont été signés entre les Outlaws et les Bandidos en 1998 et 1999. Ces gangs échangent maintenant leurs renseignements à l'échelle internationale. Ils sont plus compétents à cet égard que la police. Plus les motards s'organisent, plus la police s'affaiblit.

Pour réunir des renseignements de sécurité sur les motards, la police compte essentiellement sur la surveillance des manifestations sociales. La police se gare à la sortie d'une maison de la bande pendant la soirée où les membres se réunissent pour se concerter. L'été dernier, les Hells Angels ont tenu leur assemblée annuelle à Kenora. Il y avait près de 400 policiers de l'autre côté de la rue.

Si on n'est pas renseigné par indicateur à l'intérieur, 400 policiers n'interviendront pas. Les policiers étaient en vacances. Ils faisaient du temps supplémentaire. C'est un abus de fonds publics. On ne peut pas appeler cela la lutte contre le crime organisé. Parce que l'on a repéré un motard, cela ne veut pas dire qu'il est en train de commettre un crime. Les motards ont une vie sociale comme tout le monde. Cela n'est pas difficile à comprendre. Si vous allez dans ce que l'on appelle les commerces de motocyclettes des Outlaw's, vous y verrez un calendrier des manifestations sociales publié tous les mois de janvier par les Hells Angels. Ces magasins sont les petits Martha Stewarts du monde interlope. Tout commence pendant le long week-end de

the only form of organized crime that tells you, on their backs, "Hey, there is a bad guy over here," they are easy to identify.

The police attend all these social events. They do not do this to the Italian Mafia, the Russian mob, the Chinese triads, the Vietnamese street gangs or the Jamaican posses. They do not do this to any other gang. They have deluded themselves into believing that chronicling the social life of a biker is combating organized crime. What they should be looking at the businesses in which these people are involved.

I was horrified to learn that Bill C-36 will give police access to national security intelligence. That intelligence will no longer be secure. I guarantee you that our foreign allies will stop sharing information with CSIS and the CSE, if they are involved at all. That is because police talk. They drink; they talk. They are yakkers. It is unacceptable. There are powers under Bill C-36 that should not include dealing with intelligence. Our country needs to be protected.

The Chairman: We are dealing here with Bill C-24, and that is all we can deal with.

There is a serious lack of political guidance and direction of law enforcement. There is minimal control over police administrators who seek to create their empires. Police chiefs have been seeking more power as a group for the past seven years, and quite determinedly for the last four years.

Since the establishment of the national strategy in 1977 police, especially in Quebec, have publicly demanded powers equivalent to the War Measures Act, which would allow them to bypass the courts and arrest and detain suspects on a hunch. They would never again have to do their job of investigating.

The anti-gang law they begged for so much is useless against the Hells Angel's. I wrote about this 14 years ago. They are structured to be impervious to an anti-gang law. The RICO Statute in the U.S. — which is a Nixon-era law — was aimed at targeting the Mafia, which is hierarchically structured, with a godfather, lieutenants and soldiers. The godfather can be proven to give orders for crimes and to plan crimes that are committed.

Once the Hells Angels realized what the RICO Statute was, hired lawyers to struck them to be impervious to this kind of law. Instead of having one godfather, one boss and a whole bunch of people underneath, some 2,500 Hells Angel's worldwide form an organizational chart like this. There are 2,500 guys across the top, each one of them with their empires down underneath them. The organization never tells them what to do. At their meetings, they never plan crimes. Most of these guys, who have known each other for 30 to 40 years, do not know each other's proper names. For example, a guy's name is Butch, and that is all he knows. A guy who imports coke may do it alone, with his

mai, se poursuit en juillet, août, pendant 1 week-end de la Fête du travail, en octobre et tous les vendredis 13 de l'année — s'il y en a. La police sait qu'ils se réuniront. Ce sont les seuls membres de la pègre qui inscrivent sur leur blouson «Mauvais garçon» et ils sont donc faciles à repérer.

La police est présente lors de ces manifestations sociales. Il n'en est rien quand il s'agit de la mafia italienne, de la pègre russe, des triades chinoises, des gangs de Vietnamiens ou des délinquants jamaïcains. Aucune autre bande n'est traitée de la sorte. La police s'est convaincue qu'il suffisait de faire la chronique de la vie sociale des motards pour combattre le crime organisé. La police ferait mieux de s'intéresser aux affaires que brassent ces gens.

J'ai été horrifié quand j'ai constaté que les dispositions du projet de loi C-36 donnent à la police accès aux renseignements de sécurité nationale. Ces renseignements ne seront plus protégés. Je vous assure que nos alliés étrangers cesseront d'échanger leurs renseignements avec le SCRS ou avec le CST, quand ils apprendront que la police y a accès. Les policiers parlent. Ils boivent; ils parlent. Ce sont des bavards. C'est inacceptable. Dans les pouvoirs conférés par le projet de loi C-36, il ne faudrait pas inclure l'accès aux renseignements de sécurité. Il faut protéger notre pays.

La présidente: Nous sommes saisis ici du projet de loi C-24; nous devons nous en tenir à cela.

L'exécution de la loi manque sérieusement d'orientation et d'inspiration. On exerce une surveillance minimale de l'administration policière qui cherche à se créer des empires. Les chefs de police réclament plus de pouvoir en tant que groupe, et ce depuis sept ans, et de façon plus vigoureuse depuis quatre ans.

Depuis la stratégie nationale de 1977, surtout au Québec, la police, réclame publiquement des pouvoirs équivalents aux pouvoirs conférés par la Loi sur les mesures de guerre, ce qui lui permettrait de contourner les tribunaux, d'arrêter et de détenir des suspects à volonté. Ainsi, les policiers n'auraient plus besoin de faire enquête.

La loi antigang que la police a réclamée à grands cris est impuissante contre les Hells Angels. J'ai écrit des articles là-dessus il y a 14 ans. Les Hells Angels sont structurés de sorte qu'ils échappent à la loi antigang. La loi RICO aux États-Unis — qui remonte à l'époque de Nixon — visait la mafia, qui est une organisation hiérarchisée, avec un parrain, des lieutenants et des soldats. On peut prouver que le parrain a ordonné que des crimes soient commis ou en a fait la planification.

Une fois que les Hells Angels ont compris les conséquences de la loi RICO, ils ont embauché des avocats pour qu'ils les organisent afin d'échapper à ce genre de loi. Au lieu d'avoir un parrain, un chef et toute une bande de membres, les 2 500 Hells Angels de par le monde sont organisés ainsi. Deux mille cinq cents personnes occupent le sommet, chacune d'entre elles avec son empire. L'organisation ne leur dit jamais quoi faire. À leur assemblée, ils ne préparent jamais de crimes. La plupart de ces gens, qui se connaissent depuis 30 ou 40 ans, ne connaissent pas le vrai nom des autres membres. Par exemple, on peut savoir que le nom de quelqu'un est Butch, c'est tout. Quelqu'un qui apporte

associates and 20 other people who are not part of the gang but are associates or hangers-on. He may bring on another guy in the gang and those two will work together.

Arrested under the anti-gang law, they would never suffer the punishments prescribed by that law for gang activities. That is because they were doing it as two individuals who happened to belong to a gang. It seems like semantics, but that is how they walk in court. To me, that legislation just did not cut it.

In my estimation, the police chiefs have become too political and wasteful in their time and energy to fight crime. Police behaviour, as documented in my last book, actually qualifies them and the Canadian Association of Chiefs of Police to be classified as a terrorist organization under Bill C-36. Excuse me for the second reference to it.

The chiefs' quest for power has also filtered down to the rank and file. For the last three years, the Toronto Police Association has publicly threatened to investigate the personal lives of politicians, journalists and citizens who criticize police acts. They have claimed that they will publicly expose any sordid detail they turn up. Toronto police call these critics "enemies."

After the publication of *Hells Angels at War*, in which I revealed their national strategy, I was targeted by the Commissioner of the RCMP as a political threat to the RCMP organization. I was interrogated for three hours on November 23, 1999. I did not have to submit to it, but I wanted to know what the Mounties wanted. I was ordered to reveal my sources. I was told the RCMP wanted to know if I had in my possession any documents that would politically embarrass them at any time during the next five years. My response, briefly put, was that I have a publishing schedule of about every four years, and they would have to wait, like the general public has to wait. I was put under surveillance. My name, my phone number and my home address were given to two former associates of the Hells Angels who now work as police agents, who tried to entrap me. Police officers tried to entrap me in telephone conversations. I think it is a terrible waste of money to go after journalists in that was for pointing out frailties in our law enforcement system.

When the police play politics, they serve and protect their own interests, not those of the public. Self-serving bureaucracies must be dismantled and rebuilt.

The Chairman: Mr. Lavigne, before you finish, I would like you to tell us precisely what you think we can do with this bill that is before us.

Mr. Lavigne: I anticipated specific questions would come up later, Madam Chairman.

de la cocaïne peut le faire seul, mais ses associés sont une vingtaine d'autres personnes qui ne sont pas membres des Hells Angels mais sont associés ou parasites. L'organisateur peut faire appel à un autre membre du gang et travailler avec lui.

S'ils sont arrêtés en vertu des dispositions de la loi antigang, ils ne seront jamais sanctionnés pour les activités interdites par la loi. C'est parce que l'on a affaire ici à deux individus qui par hasard appartiennent à la même bande. Vous me direz que c'est une question de vocabulaire, mais c'est ainsi qu'ils se présentent au tribunal. À mon avis, cette loi est sans valeur.

Selon moi, les chefs de police sont trop politiques et ils gaspillent leur temps et leur énergie alors qu'ils devraient se consacrer à la lutte contre la criminalité. Comme je l'ai démontré dans mon dernier livre, la façon dont les policiers se comportent les désigne en fait, eux et l'Association canadienne des chefs de police, comme des organisations terroristes en vertu des dispositions du projet de loi C-36. Excusez-moi de faire allusion à ce projet de loi une deuxième fois.

La soif du pouvoir des policiers s'est transmise aux hommes. Depuis trois ans, l'Association de la police de Toronto menace publiquement de faire enquête sur la vie privée des hommes politiques, des journalistes et des citoyens qui critiquent la police. Ils ont annoncé qu'ils allaient divulguer tous les détails sordides qu'ils trouveraient. La police de Toronto qualifie ceux qui la critiquent d'«ennemis».

Après la publication de *Hells Angels at War*, livre dans lequel je révélais l'existence de la stratégie nationale de la police, j'ai été considéré par le commissaire de la GRC comme une menace politique à l'organisation de la GRC. J'ai été interrogé trois heures durant le 23 novembre 1999. Je n'étais pas forcé de me rendre à l'interrogatoire mais je voulais savoir ce que la GRC voulait. On m'a ordonné de révéler mes sources. On m'a dit que la GRC voulait savoir si je possédais des documents qui pourraient mettre la GRC dans l'embarras sur le plan politique au cours des cinq prochaines années. J'ai répondu, en résumé, que j'entendais publier un livre tous les quatre ans, qu'il faudrait attendre, comme le grand public, la prochaine publication pour le savoir. On a commencé à me surveiller. Mon nom, mon numéro de téléphone et mon adresse ont été donnés à deux anciens associés des Hells Angels qui travaillent désormais comme agents de police et ils ont essayé de me prendre au piège dans des conversations téléphoniques. Je pense que c'est un gaspillage énorme d'argent que de s'attaquer à des journalistes qui tentent de montrer les failles de notre système d'exécution de la loi.

Quand la police fait de la politique, c'est pour servir et protéger ses propres intérêts, et non pas ceux du public. Les bureaucraties préoccupées avant tout de leurs propres intérêts doivent être démantelées et réaménagées.

La présidente: Monsieur Lavigne, avant que nous ne terminiez, je voudrais que vous nous disiez précisément ce que d'après vous, nous pouvons faire avec ce projet de loi dont nous sommes saisis.

M. Lavigne: Je pensais que les questions précises viendraient tout à l'heure, madame la présidente.

In regard to Bill C-24, I believe that society should not force its law enforcement officers to break the law. These people become cops to uphold the law. They sincerely believe it in their hearts. They chose this profession to walk on the right side of the law. Bill C-24 will put a lot of good-hearted police officers in a really sad position because they will worry that they will not get promoted if they do not accede to their superiors' orders to participate in some sting activity or something for which they will be given immunity. I have serious concern for these cops because they will not speak out because of fear for their careers.

To me, it is unjustifiable to put a police officer in that position. Bill C-24 turns police into outlaws. We cannot have outlaws fighting outlaws. We need the good guys fighting outlaws.

Bill C-24 is about power. Power is useless if it is not tractable, if it does not produce anything useful. If you put a larger engine in a car and cannot get the power to the back wheels, it is pointless. If you put the wrong driver behind the wheel, that driver will wipe out the car and destroy it.

I believe that Bill C-24 is an excessively powered car with questionable drivers and poor brakes. We need more checks and balances in this bill. I honestly believe that in the past month we have been witnessing the erosion of the rule of law in this country.

I think that police who are incapable, unwilling or reluctant to enforce existing workable laws are about to be granted more power and less accountability. They really should be answering to us.

I would like to leave you with one image that I hope will make you think about power and understand that money and power do not solve all problems, that there is another way to solve problems.

High jumping is a peaceful sport. If honourable senators recall, until 1968 at the Mexico Olympics the highest the bar had ever gone was seven feet, and the technique for jumping that everyone used was the straddle method. An American named Richard Fosbury startled everyone with the "Fosbury Flop" — a jump that looked both awkward and ungainly. Yet, he won a gold medal that year. If you followed the Olympics in Sydney, in 2000, the jumping height is now eight feet, and everyone used this type of jump.

The problem was the same, but the approach changed. Our most powerful weapon as a society against organized crime is our brain. I would encourage everyone to use it.

À propos du projet de loi C-24, je pense que la société ne devrait pas forcer ses agents d'exécution de la loi à enfreindre la loi. Ces gens deviennent des policiers pour faire respecter la loi. C'est une conviction sincère qu'ils portent dans leur cœur. Ils choisissent cette profession pour être du bon côté de la loi. Le projet de loi C-24 va mettre beaucoup d'agents de police bien intentionnés dans une position regrettable car ils craindront de ne pas être promus s'ils n'acceptent pas d'obéir aux ordres de leurs supérieurs et de participer à une escroquerie quelconque pour laquelle ils obtiendront l'immunité. Je m'inquiète sérieusement de cela car ils ne protesteront pas de crainte de compromettre leur carrière.

Selon moi, rien ne justifie qu'un agent de police soit mis dans une telle situation. Le projet de loi C-24 fait des policiers des hors-la-loi. On ne peut pas demander à des hors-la-loi de lutter contre d'autres hors-la-loi. Il faut que les bons sujets combattent les hors-la-loi.

Dans le projet de loi C-24, il s'agit de pouvoir. Le pouvoir ne sert à rien s'il n'est pas amovible, s'il ne produit rien d'utile. Mettre un moteur plus puissant dans une voiture et ne pas pouvoir actionner les roues arrières, c'est inutile. Mal choisir celui qui est derrière le volant, c'est s'exposer au carambolage et à la destruction de la voiture.

Je pense que le projet de loi C-24 est une voiture extrêmement puissante qui sera conduite par des conducteurs peu recommandables et dont les freins sont douteux. Il faut plus de vérification et de contrôles dans ce projet de loi. Honnêtement, je pense que depuis un mois, on a pu constater l'érosion de la primauté du droit au Canada.

Selon moi, la police qui, soit parce qu'elle en est incapable, soit parce qu'elle ne le veut pas ou soit parce qu'elle hésite à le faire, n'arrive pas à appliquer les lois existantes que l'on peut parfaitement faire respecter et voilà qu'on va lui donner des pouvoirs accrus et qu'elle aura moins de comptes à rendre. La police devrait nous rendre des comptes à nous.

Je voudrais vous laisser sur une image qui, je l'espère, vous fera réfléchir au pouvoir et comprendre que l'argent et le pouvoir ne résolvent pas tous les problèmes, qu'il y a une autre façon de les résoudre.

Le saut en hauteur est un sport pacifique. Honorables sénateurs, vous vous en souvenez, jusqu'en 1968, aux Jeux olympiques de Mexico, la barre n'avait jamais été placée plus haut que sept pieds, et tous les grands sauteurs utilisaient la technique de la selle. Un Américain nommé Richard Fosbury nous a tous épatés avec le «Fosbury Flop» — un saut qui était à la fois singulier et inélégant. Et pourtant il a gagné la médaille d'or cette année-là. Si vous avez suivi les Olympiques de Sydney en 2000, la barre est désormais placée à huit pieds, et tout le monde utilise la technique de cet Américain.

Le problème était le même mais la démarche fut différente. L'arme la plus puissante que nous ayons comme société contre le crime est notre cervelle. J'encouragerais tout le monde à s'en servir.

[Translation]

Senator Joyal: There appear to be undercover operations in all police forces the world over. This is not unique to Canada's police forces. In the course of these operations, police officers may be called upon to commit acts that, if committed in the course of ordinary conduct, would obviously be unacceptable in the eyes of the law or under various public statutes. How is it possible, in your view, to regulate this type of conduct, which, despite whatever criteria we may come up with, exists and must continue to exist if we wish, as you say, to use our intelligence, both information and brains, to combat organized crime effectively?

Mr. Lavigne: Patience is the solution. There are two types of undercover agent. Police agencies very rarely manage to infiltrate organized crime networks. More often, this is done by individuals the police have managed to convert. For example, an arms dealer caught by the police could enter into an agreement with them, given that he already belongs to the criminal organization, to gather information that could lead to a number of arrests.

Because of the system whereby competitions for promotions are held every three or four years within police forces, it is not in a supervisor's interest to get involved in an investigation that could last five or ten years. Yet this is the kind of commitment to prolong investigations that we need in our fight against organized crime or terrorism. If a police officer is only interested in getting a promotion, it is better for him to finish several small investigations rather than dismantling a large organization, which could take many years. A file showing several arrests over a short period of time looks much better.

I would like to see the system changed so that a police officer could get wage increases and promotions without having to take transfers. When we transfer someone from a department that specializes in investigations of bikers or in the fight against organized crime, we lose a huge amount of expertise. The new recruit who replaces him knows nothing about policing. Police officers should have the opportunity to spend 20 years investigating the same files. Many of my friends in the United States have spent 30 years investigating biker gangs and nothing else. Because of their perseverance, they have really been able to do harm to these organizations. Corruption is always possible, but you simply have to take the necessary measures to prevent it.

Police chiefs should be able to recognize the talents of each police officer and direct him into the area where he excels, be it traffic, private investigations or other areas. Everyone should be entitled to continue with his duties as long as he wishes to.

An officer who is good at investigating organized crime can make it his career until the end of his service. This strengthens his feeling of making a contribution to society. The same thing holds true for all police officers, no matter what position they have chosen. They are not there just to put in their eight hours of work per day and then go home. When they do harm to criminal

[Français]

Le sénateur Joyal: Les opérations d'infiltration semblent être présentes dans tous les corps policiers à travers le monde. Cela n'est pas particulier à la force policière au Canada. Lors de ces opérations, les agents de police peuvent être appelés à commettre des actes qui, s'ils étaient l'objet d'une conduite habituelle, seraient évidemment répréhensibles en vertu de la loi ou de différents statuts publics. Comment voyez-vous la possibilité de réglementer ce type de conduite qui, malgré les critères auxquels on puisse penser, existent et doivent continuer d'exister, si on veut, comme vous le dites, se servir de notre intelligence, à la fois l'information et le cerveau, pour lutter efficacement contre le crime organisé?

M. Lavigne: La solution, c'est la patience. Il y a deux types d'agents d'infiltration. Les agences policières réussissent très rarement à s'infiltrer dans un milieu de crime organisé. C'est plutôt des individus que la police a pu corrompre qui le font. Par exemple, un vendeur d'armes pris au collet pourrait conclure une entente avec la police, étant donné qu'il fait déjà partie du milieu, pour faire la cueillette des informations pouvant conduire à l'arrestation de divers individus.

Selon le régime des promotions qui ont cours à tous les trois ou quatre ans dans les corps policiers, un superviseur n'est pas intéressé à s'embarquer dans une enquête susceptible de durer cinq ou 10 ans. C'est pourtant ce genre d'engagement pour des enquêtes prolongées qu'il nous faut dans la lutte contre le crime organisé ou le terrorisme. Si les policiers ne visent que leurs promotions personnelles, il est plus intéressant pour eux de conclure plusieurs petites enquêtes plutôt que de démanteler une grosse organisation, ce qui pourrait prendre plusieurs années. Un dossier qui affiche plusieurs arrestations sur une courte période paraît beaucoup mieux.

J'aimerais voir le système changer de telle sorte qu'un policier puisse recevoir des augmentations de salaire et des promotions sans avoir à changer de poste. Muter quelqu'un d'un département qui se spécialise dans les enquêtes sur les motards ou dans la lutte contre le crime organisé, c'est perdre une expertise inestimable. La nouvelle recrue qui lui succède ne connaît rien du métier. Les policiers devraient avoir la possibilité d'enquêter pendant 20 ans sur les mêmes dossiers. Plusieurs de mes amis aux États-Unis n'ont fait que cela pendant 30 ans: conduire des enquêtes sur les motards. Par leur persévérance, ils ont vraiment nui à ces organisations. La corruption est toujours possible, mais il suffit de prendre les moyens nécessaires pour la prévenir.

Les chefs de police devraient pouvoir reconnaître les talents de chaque policier pour le diriger dans le domaine où il excelle, que ce soit à la circulation, aux enquêtes privées ou autres. Chacun aurait le droit d'occuper ses fonctions tant et aussi longtemps qu'il le désire.

Un policier habile dans les affaires du crime organisé peut en faire une carrière jusqu'à la fin de son service. Cela renforce son sentiment de contribuer au bien-être de la société. Il en va de même pour tous les policiers, quel que soit le poste qu'ils ont choisi d'occuper. Ils ne sont pas là simplement pour faire leurs huit heures de travail par jour et ensuite retourner chez eux. En

organizations, they have the impression that they have accomplished something worthwhile. We can make this change without changing the law.

Senator Joyal: You said that many police officers are happy to stick to small operations, but even so, Operation Springtime 2001 turned out reasonably well. Of course, the police were not able to arrest every leader within Quebec's biker gangs, but at least one quarter of them were arrested. This was a major police operation and it achieved results. As we were told, three days later drugs were available once again, but the problem cannot be solved overnight. The police are effective as long as we provide them with a number of tools, always respecting the rule of law. I have not ruled out accepting the invitation that the Supreme Court gave to the Parliament of Canada to regulate the powers that we will be giving the police to allow certain measures that otherwise would be considered reprehensible, be it in undercover operations or as part of regular investigations. The Supreme Court, the ultimate authority of the country, the authority that interprets the Charter, did recognize that in a free and democratic society, Parliament can legislate to provide a framework for the authority that is being given under certain special circumstances to the police to commit acts that otherwise would be deemed criminal offences under the current law.

Mr. Lavigne: The main reason why Operation Springtime 2001 was successful was that it was the first time that an attorney had designed the project. This lawyer insured that all aspects of the investigation met the criteria of the law. In Quebec, some investigations must be aborted because certain legal documents have not been signed or for other similar reasons. I would like to see lawyers more involved in investigations. The Hells Angels use the best lawyers. The police must work hand in hand with the prosecutors. I would like to see judges and courts specialize in organized crime. I have had enough of covering trials where the judge does not even know what a biker is. Why should we force police officers to re-educate a judge each time a biker turns up in court? We need prosecutors who specialize in this kind of investigation or in specific aspects of organized crime.

This summer, two Hells Angels in British Columbia were found guilty of trafficking in cocaine. The provincial prosecutors refused to take part in the trial. They were afraid. It was not that the Hells Angels had threatened them. They simply were afraid. It seems to me that it would be fairly easy to set up a team of prosecutors, judges and police officers specializing in the fight against organized crime. It would be very beneficial to our society.

Senator Nolin: I do not think that you were questioning the bill, but rather the police officers or those who will be responsible for implementing this legislation. Am I right?

Mr. Lavigne: What concerns me is the powers that would be granted to police officers. Before we grant more powers to police officers, such as immunity, we must redefine our police forces. When the Hells Angels first came on the scene 53 years ago, they were a dirty, nasty bunch. They fought, they drank, they ran

nuisant aux organisations criminelles, ils ont le sens d'avoir accompli quelque chose de bien. On peut faire cela sans changer la loi.

Le sénateur Joyal: Lorsque vous mentionnez que plusieurs policiers se contentent de petites opérations, il n'en demeure pas moins que l'Opération Printemps 2001 a donné des résultats acceptables. Bien sûr, toute la direction des motards au Québec n'a pas été décimée, mais au moins le quart l'a été. Ce fut une opération policière d'envergure qui a donné des résultats. Comme on nous l'a dit, trois jours plus tard, les stupéfiants étaient encore disponibles, mais le problème ne se règle pas en un jour. Les forces policières sont efficaces en autant qu'on leur fournit un certain nombre de moyens, toujours dans le respect de la règle de droit. Je ne suis pas fermé à l'idée d'accepter l'invitation que la Cour suprême a donné au Parlement canadien de réglementer les pouvoirs que nous donnerons à la police, que ce soit dans des opérations d'infiltration ou des enquêtes régulières, de permettre certains actes qui autrement seraient répréhensibles. La Cour suprême, l'autorité dernière du pays, qui interprète la Charte, a quand même reconnu que, dans une société libre et démocratique, un Parlement peut légiférer pour encadrer le pouvoir qui est donné dans certaines circonstances particulières aux forces policières de commettre des actes qui autrement seraient jugés criminels, eut égard à la loi courante.

M. Lavigne: La raison principale du succès de l'Opération Printemps 2001 tient au fait que c'était la première fois que la conception du projet était donnée à un procureur. Cet avocat s'est assuré que tous les aspects de l'enquête répondaient aux critères de la loi. Au Québec, certaines enquêtes avortent soit parce que certains documents légaux n'ont pas été signés ou pour d'autres raisons similaires. J'aimerais voir plus de participation de la part des avocats. Les Hells Angels se servent des meilleurs avocats. Il faut que la police travaille main dans la main avec les procureurs. J'aimerais voir des juges et des cours spécialisés dans le crime organisé. J'en ai assez de voir des procès où les juges ne savent pas ce qu'est un motard. Pourquoi forcer les policiers à rééduquer un juge chaque fois qu'un motard se présente en cour. On a besoin de procureurs dédiés à ce type d'enquête ou à des sections spécifiques du crime organisé.

Cet été, deux Hells Angels ont été trouvés coupables en Colombie-Britannique pour trafic de la cocaïne. Les procureurs de cette province ont refusé de participer à ce procès. Ils ont eu peur. Ce n'est pas les Hells Angels qui les ont menacés. Tout simplement, ils avaient peur. Il me semble qu'il serait assez facile de créer une équipe de procureurs, de juges et de policiers dédiés à combattre le crime organisé. Ce serait très bénéfique pour notre société.

Le sénateur Nolin: Je ne pense pas que vous remettiez en question le projet de loi, mais plutôt les policiers ou ceux qui piloteront la mise en oeuvre de ce projet de loi. Est-ce que je me trompe?

M. Lavigne: Ce qui m'inquiète, ce sont les pouvoirs accordés aux policiers. Avant d'accorder plus de pouvoirs aux policiers, comme l'immunité, on doit redéfinir nos agences policières. Les Hells Angels, à leurs débuts il y a 53 ans, étaient de vrais crasseux. Ils se battaient, ils buvaient, ils couraillaient. Ils ont

all over town, they slept around. They have changed since then, and our police forces have not taken this into consideration. The Hells Angels know where to go to find lawyers, accountants and other people to help them. Our police officers have what I call false pride. They do not ask questions. When they do not know something, they make jokes. Each police station should have an office with one, two or three attorneys who could educate and help police officers.

Senator Nolin: I thought it worked like that.

Senator Joyal: That is how it worked with Operation Carcajou.

Mr. Lavigne: Carcajou was unique. Society needs something like that 24 hours a day. The squad did its best work over a 12-month period from October 1995 to October 1996. Then the squabbling started! The Montreal City police decided to withdraw from the squad. There always were frictions between the Sûreté du Québec and the RCMP, particularly since the late 1980s, when an RCMP officer, Mr. Savoie, was responsible for all drug investigations in Quebec. They all fell through. He was transferred to Ottawa in 1990. The RCMP's internal investigators realized that something crooked was going on. They called him in to their office and that is when he took his revolver and shot himself in the head. A drug lord from a gang in the west that worked with a Hells Angels member had paid him a quarter of a million dollars. In my opinion, this does not mean that the RCMP is corrupt. It means that one police officer was corrupt. The Hells Angels have learned to pay off the highest ranking police officer that they can find.

Senator Nolin: Effective and intelligent police forces can enforce the law. One does not rule out the other. Our police forces are effective, but that does not mean that we should not give them the tools that the government is asking us to provide.

Mr. Lavigne: I liken it to giving a third world country modern technology. They are not ready, but I believe that they can be ready. We should help them.

[English]

Senator Moore: In your remarks, you mentioned that the police should be targeting the businesses that these organized criminals are in. We have heard from witnesses before you of the millions, if not billions, of dollars that have been generated and are out there. In the course of your research, where is this money deposited, and does Bill C-24 not give the police the tools they need to chase down and seize those monies?

Mr. Lavigne: I have always been of the opinion that Revenue Canada investigators should be the people tasked with dealing with money laundering and proceeds of crime. The untouchables who finally nailed Al Capone and who fought organized crime in the U.S. in the 1920s and 1930s were not police officers. They were Revenueurs who worked for the Department of Treasury. Al Capone got nailed on tax evasion. There needs to be more cooperation. There has always been a reluctance to bring the tax

évolué et cela n'a pas été pris en compte par nos corps policiers. Les Hells Angels savent où aller chercher des avocats, des comptables, des individus qui vont donc les aider. Nos policiers ont ce que j'appelle une fausse fierté. Ils ne posent pas de questions. Lorsqu'ils ne connaissent pas quelque chose, ils font des blagues. Il devrait y avoir, dans chaque poste de police, un bureau avec un, deux ou trois procureurs qui pourraient instruire les policiers et les aider.

Le sénateur Nolin: Je pensais que cela fonctionnait comme cela.

Le sénateur Joyal: Pour l'escouade Carcajou, oui.

M. Lavigne: Carcajou était unique. C'est quelque chose dont la société a besoin 24 heures par jour. L'escouade a fait son meilleur travail pendant 12 mois, d'octobre 1995 à octobre 1996. La chicane a pris après cela! La police de la Communauté urbaine de Montréal a décidé de se retirer. Il y a toujours eu des frictions entre la Sûreté du Québec et la GRC, surtout depuis la fin des années 1980, lorsque l'officier de la GRC, M. Savoie, était responsable de toutes les enquêtes sur les stupéfiants au Québec. Elles sont toutes tombées à l'eau. Il a été muté à Ottawa en 1990. Les enquêteurs des affaires internes de la GRC se sont rendu compte que quelque chose de croche se passait. Ils l'ont convoqué à leur bureau et c'est là qu'il a pris son fusil et qu'il s'est tiré une balle dans la tête. Ce policier s'était fait payer un quart de million de dollars par un caïd du gang de l'Ouest qui travaillait avec un Hells Angel. Selon moi, cela ne reflète pas que la GRC est une force corrompue. C'est un policier seulement qui a été corrompu. Ce que les Hells Angels ont appris, c'est d'acheter le policier le plus haut placé qu'ils peuvent trouver.

Le sénateur Nolin: La mise en oeuvre de la loi peut être effectuée par des corps de policiers efficaces et intelligents. L'un n'élimine pas l'autre. Ce n'est pas parce qu'on n'a pas besoin de corps policiers efficaces qu'on ne peut pas leur donner l'outil que le gouvernement nous demande d'adopter.

M. Lavigne: Je compare cela à donner des moyens technologiques modernes à un pays du tiers-monde. Ils ne sont pas prêts mais je crois qu'ils peuvent être prêts. On devrait les aider.

[Traduction]

Le sénateur Moore: Vous avez mentionné dans vos remarques que la police devrait cibler les entreprises auxquelles appartiennent ces gens du crime organisé. Des témoins nous ont parlé des millions, sinon milliards, de dollars que l'on crée ainsi. D'après vos recherches, où déposent-ils cet argent et le projet de loi C-24 ne va-t-il pas donner à la police les outils dont ils ont besoin pour faire la chasse à cet argent et le saisir?

M. Lavigne: J'ai toujours été d'avis que les enquêteurs de Revenu Canada devraient être ceux que l'on charge des questions de blanchiment d'argent et de produits de la criminalité. Les intouchables qui ont finalement coincé Al Capone et qui ont lutté contre le crime organisé aux États-Unis dans les années 20 et 30 n'étaient pas des agents de police. C'était des gens du Revenu qui travaillaient pour le Trésor américain. Al Capone s'est fait coincer pour fraude fiscale. Il faut donc accroître la collaboration.

people in. It is a power struggle, but I think these agencies should cooperate more.

Money laundering is, in one sense, well understood and, in another sense, truly improperly understood. The Hells Angels do not put this money into foreign bank accounts. They put it in a plastic pipe and bury it in their backyard. I carry a shovel in the trunk of my car, hoping one day I will luck out. Five million dollars was found in California in a Hells Angels' front yard in a plastic pipe.

Most criminals, the smart ones, will not flash the cash, because if they do, they will get hit on for money. They look grubby. Look at the Volpe brothers in Toronto, who were the organized crime in Ontario — the only organized crime as far as the media was concerned. One of them ran a parking lot, wore a little windbreaker and pants, and read books every day. You would not make him for an organized crime figure. They bury their money.

The Colombians are the guys with the accountants who run the money through the system. The others are pretty smart.

Senator Moore: Where is the bikers' money in Canada? Is it in banks or buried?

Mr. Lavigne: In British Columbia, they nearly spent \$250,000 of it buying a seat on the Vancouver Stock Exchange and running a member for public office in White Rock. They own a lot of businesses.

A police officer has to prove a crime was committed. Revenue Canada just walks in and says, "Prove to me these assets are legal." This is where the police and Revenue Canada can work together. The police identify the Hells Angels, their wives, their associates, their friends, their network. Revenue Canada hits all those people: Mr. Big, his wife, his girlfriends, his family, his parents, her parents, their associates, and audits all of them. Four apartment buildings will be in his second girlfriend's name. A fleet of limousines that work the airport will be in the name of an associate. If all these people eventually get audited, the noose gets really tight. Even if no one is ever charged, they will have to forfeit all this money, which is very damaging to organized crime. Money is their power. It corrupts. It buys stuff.

I would love to see Revenue Canada do that. It is such an easy thing to do, because they know who all the bad guys are. Bikers are so obvious. Audit them. The corner stores get audited every day. Legitimate business people get audited every day. It frightens them. I think that would probably be the best way at this moment in time to hurt organized crime.

On semble toujours hésiter à faire intervenir le fisc. C'est un conflit de pouvoir mais j'estime que ces services devraient coopérer davantage.

Le blanchiment d'argent est dans un sens assez bien compris et, d'un autre côté très mal compris. Les Hells Angels ne mettent pas cet argent dans des comptes bancaires étrangers. Ils le mettent dans des tuyaux de plastique et l'enterrent dans leur cour. J'ai toujours une pelle dans mon coffre dans l'espoir qu'un jour je tomberai sur une cache. On a trouvé cinq millions de dollars en Californie dans un tuyau de plastique enfoui dans le jardin devant la maison d'un membre des Hells Angels.

La plupart des criminels, n'affichent pas leur argent, parce que, sans ça, ils risquent de se faire repérer. Ils ont l'air de ne pas en avoir. Regardez les frères Volpe à Toronto, qui représentaient le crime organisé en Ontario — le seul crime organisé à en croire les médias. L'un d'entre eux exploitait un terrain de stationnement, portait un coupe-vent et un pantalon, et lisait toute la journée. Il n'avait vraiment pas l'air d'une personnalité du crime organisé. Ils enterrent leur argent.

Les Colombiens sont ceux qui ont les comptables et qui font passer l'argent par le système. Les autres sont très malins.

Le sénateur Moore: Où se trouve l'argent des motards au Canada? Dans les banques ou enfoui?

M. Lavigne: En Colombie-Britannique, ils ont dépensé près de 250 000 \$ pour acheter un siège à la Bourse de Vancouver et présenté un des leurs aux élections à White Rock. Ils sont propriétaires de nombreuses entreprises.

Un agent de police doit prouver qu'un crime a été commis. Revenu Canada peut simplement arriver et déclarer: «Prouvez-moi que ces biens sont légaux». C'est là que la police et Revenu Canada peuvent travailler ensemble. La police repère les membres des Hells Angels, leurs femmes, leurs associés, leurs amis, leurs réseaux. Revenu Canada s'attaque à ces gens-là: Le gros bonnet, sa femme, ses petites amies, sa famille, ses parents, ses parents à elle, leurs associés et vérifie les comptes de tout le monde. Il peut y avoir quatre immeubles résidentiels au nom de la deuxième petite amie. Un parc de limousines qui travaille à l'aéroport sera au nom d'un associé. Si l'on finit par vérifier les comptes de tous ces gens-là, on resserre sérieusement le noeud. Même si personne n'est jamais accusé, ils vont devoir renoncer à cet argent, ce qui est très dommageable pour le crime organisé. L'argent fait le pouvoir. Il corrompt, il a un pouvoir d'achat.

J'aimerais beaucoup que Revenu Canada s'attaque au problème. C'est tellement facile parce qu'ils savent qui sont tous ces méchants. Les motards, c'est tellement évident. Vérifiez leurs comptes. Les dépanneurs sont vérifiés tous les jours. Les entreprises légitimes sont vérifiées tous les jours. Ça les effraie. Je pense que ce serait probablement la meilleure façon pour le moment de porter un coup au crime organisé.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to go back to the issue of society's control over the police, because that is an important part of your presentation. There are a number of organizations in the system that are responsible for ensuring that the police respect the law. These organizations are also responsible for ensuring that police forces respect codes of ethics and that officers are reprimanded if abuses occur. For example, the new legislation on police forces in Quebec provides for a police review board. If we give this board a mandate, as part of the powers that are granted under clause 25 of the bill, it will be able to do its work and satisfy our concern as a democratic society that the rule of law is respected and that the proper balance is maintained.

We need the police. That is absolutely clear. We recognize it. But we have to see how we can set up some controls over the police to ensure that, if the police does not fight crime efficiently, there is some organization that will make it possible for journalists to do their job and alert the public accordingly.

You don't seem to consider these organizations very important, or effective. I mentioned the Quebec provincial police review council; there are similar councils for the RCMP and in other provinces.

Mr. Lavigne: The reason is this: police officers themselves do not want to be questioned by non-police officers. They want to conduct their own investigations. They say they want to deal with their own problems. We see that in Toronto every day. The Police Association hires lawyers to go up against police officers, or internal investigators. In the past three weeks, we had the "Fink fund" scandal, where police officers were set against other police officers. They don't want to have to submit to the power and authority of the public at large. But they forget that it is the public who pays them. This is a political phenomenon within the police force, which originated in the United States, particularly in Los Angeles, where the unions are more radical. I don't know when we can get this method of dealing with police associations well established. They refuse to submit to investigations voluntarily, regardless of who would be conducting those investigations. The only thing they care about is that they don't want to be investigated by people who are not police officers. This may go away over time, but while one police officer beats up another police officer but refuses to listen to us, we get friction and we get problems.

Senator Joyal: I am taking note of what you say, because you have spent a great deal of time investigating this.

Mr. Lavigne: I would like to find some amicable way of managing the police. A way in which both sides understand each other and work towards a common goal, so that we can avoid power struggles. I do not want to take away any police powers; I simply want to ensure that those police powers are properly used. I want to ensure that my rights as a citizen are protected, and that I am not targeted — even when I criticize the police as

[Français]

Le sénateur Joyal: Je veux revenir à la question du contrôle de la police, parce que c'est un élément important de votre présentation. Dans le système, il y a un certain nombre d'organismes qui ont la responsabilité de s'assurer que la police agit conformément aux lois. Ils ont aussi la responsabilité de faire en sorte que l'éthique des corps policiers soit respectée et que les policiers soient réprimandés s'il y a des abus. Quand la nouvelle loi, par exemple, la loi sur la police au Québec, établit un conseil de surveillance de la police, il y a là un organisme responsable qui peut, si on lui donne le mandat, que dans le cadre des pouvoirs octroyés à l'article 25 du projet de loi, gérer l'exercice de ses pouvoirs, de manière à satisfaire la préoccupation que nous avons comme société démocratique de respecter la règle de droit et l'équilibre qu'il doit y avoir.

On en a besoin de la police, c'est incontournable. On le reconnaît d'emblée. Il s'agit de voir comment on structure les contrôles sur la police pour assurer que si elle ne lutte pas efficacement contre le crime, il y aura un organisme qui permettra aux journalistes de faire leur métier et d'alerter l'opinion publique à cet égard.

Vous ne semblez pas accorder beaucoup d'importance ou d'efficacité à ces organismes. J'ai mentionné le conseil de surveillance de la police provinciale à Québec, mais il y en a un pour la GRC et d'autres dans certaines provinces.

M. Lavigne: La raison est la suivante. Les policiers eux-mêmes ne veulent pas être questionnés par des gens qui ne sont pas des policiers. Ils veulent s'enquêter eux-mêmes. Ils disent qu'ils veulent prendre soin de leurs propres problèmes. On voit cela à Toronto à chaque jour. L'Association policière engage des avocats pour lutter contre les policiers, les enquêteurs internes. Au cours des trois dernières semaines, on a eu le scandale «Fink fund», où on voit des policiers lutter contre des policiers. Ils ne veulent pas se soumettre au pouvoir et à l'autorité du public. Ils oublient que c'est nous qui payons leur salaire. C'est un phénomène politique au sein des corps policiers qui a été importé des États-Unis, de Los Angeles en particulier, où les unions sont plutôt radicalisées. Je ne sais pas quand s'épanouira cette façon de faire des affaires avec des associations policières. Ils refusent de se soumettre volontairement à des enquêtes, peu importe qui ils sont, s'ils ne sont pas policiers. Cela va passer avec le temps, mais pendant qu'un policier bat un policier et refuse de nous écouter, cela pose des frictions et des problèmes.

Le sénateur Joyal: Je prends en note ce que vous dites parce que vous avez passé beaucoup de temps à enquêter sur cela.

M. Lavigne: J'aimerais trouver une façon amicale de gérer la police. Une façon où les deux côtés se comprennent et ont le même but, afin qu'il n'y ait pas de lutte de pouvoirs. Je ne veux pas enlever de pouvoirs à la police, mais je veux qu'ils soient bien utilisés. Je veux être assuré que mes droits, en tant que citoyen, sont sauvegardés, et que je ne suis pas ciblé, même si je suis journaliste et que je critique la police. Je ne cible pas la police

a journalist. I am not targeting the police because it is the police. I am targeting police officers because some aspects of the way they do their jobs leave a great deal to be desired.

[English]

Senator Cools: I would like to welcome the witness to our meeting. I am very aware that the witness is from Toronto. I thought, perhaps, he might feel especially comforted to know there are some Toronto senators around the table.

The witness has said a number of things that most of us would agree are very disturbing. Many of the things that have been said by the witness easily constitute many questions, any one of which could merit serious study and serious investigation by a committee of Parliament.

There is a host of questions that I would like to put to the witness. However, the area I would like to focus on is something that I could best articulate by paraphrasing a minister who took over a particular department. His words to me were that that particular department and the department's dealings and doings and staff had been afflicted by serious political neglect on the part of previous ministers. That is a very profound statement for a minister to make when he takes over what would be considered to be a very serious, large and important ministry of state.

As the witness was speaking, I found myself focussing on what he called "doing politics." I made several notes. You talked about police chiefs doing politics, playing politics. You also suggested that the police and police chiefs suffer from a lack of political guidance. A few of the statements you made in that vein speak to the politicization of law enforcement.

We are all aware we are living in a community these days in which, yes, police chiefs are highly politicized, as are the police associations, the judges, the bar associations, the victims' groups, the departmental staff of ministries. In fact, everyone is totally politicized. The only people who are not supposed to do politics are we members of Parliament. Everyone is doing politics. They are all competing for the time in media. They are all making different press releases daily.

The Chairman: Your question, Senator Cool?

Senator Cools: It is a profound matter. The witness is speaking to the failure of politics in this country to govern law enforcement adequately. It is a profound point. When I say politics, I mean big "P" politics. The executive is failing. We know that, we work here. They tell us, "Pass the bill as is." Right?

Senator Nolin: They would never say that.

Senator Cools: Witnesses come before us and tell us they have discussed several clauses of the bill before, but we have not seen anything, and there are massive consultations. I am not complaining. I am just saying it is time for us to begin to look at our community and our whole system of politics and to come to terms with what is really going on. I think we are hampering process and ourselves in a profound way.

parce que c'est la police. Je cible les policiers parce que certaines parties de leur métier laissent à désirer.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Je souhaite la bienvenue à notre témoin. Je sais qu'il vient de Toronto et j'ai pensé qu'il serait réconforté de savoir qu'il y a certains sénateurs de Toronto à cette table.

Il a dit un certain nombre de choses que la majorité d'entre nous trouvent très déroutantes. Cela pourrait mener à poser beaucoup de questions qui, chacune, mériterait d'être étudiée sérieusement par un comité.

J'aimerais donc poser nombre de questions. J'insisterais sur un point en paraphrasant un ministre qui venait d'être nommé à un ministère. Il m'a dit que ce ministère, l'action du ministère et le personnel souffraient de négligence politique grave de la part de ministres qui l'avaient précédé. Ce sont là des propos très sérieux lorsqu'il s'agit d'un ministère très important à tous points de vue.

Alors que j'écoutais le témoin, j'ai été très attentive à ce qu'il appelait «faire de la politique». J'ai pris plusieurs notes. Vous avez parlé des chefs de police qui font de la politique, qui jouent à des jeux politiques. Vous avez également dit que la police et les chefs de police souffrent d'un manque d'orientation politique. Certains de vos propos suggèrent que les responsables du maintien de l'ordre sont politisés.

Nous savons tous que nous vivons à une époque où, en effet, les chefs de police sont très politisés, comme les associations de policiers, les juges, les associations du barreau, les groupes représentant les victimes, le personnel ministériel. En fait, tout le monde est absolument politisé. Les seuls qui ne sont pas censés faire de la politique sont les parlementaires. Tout le monde en fait. Tout le monde veut attirer l'attention des médias. Tout le monde publie quotidiennement des communiqués de presse.

La présidente: Votre question, sénateur?

Le sénateur Cools: C'est un sujet grave. Le témoin dit que les pouvoirs politiques de notre pays ne dirigent pas convenablement les responsables de l'application de la loi. C'est très grave. Quand je dis les responsables politiques, je veux dire le pouvoir exécutif. Nous savons très bien que cela fait défaut. Nous travaillons ici. On nous dit qu'il faut adopter le projet de loi tel quel, n'est-ce pas?

Le sénateur Nolin: On ne se permettrait pas de nous dire cela!

Le sénateur Cools: Les témoins viennent nous dire que l'on a déjà discuté de certains articles du projet de loi mais nous n'avons jamais rien vu de semblable même si l'on nous parle de consultations généralisées. Je ne me plains pas. Je dis simplement qu'il est temps que nous commençons à examiner notre peuple et tout notre système politique afin de régler les véritables problèmes. Je crois que la situation est très grave, à la fois pour le système et pour nous.

My question to you comes down to exactly what you have posed. How can ministers in our particular system hold these systems politically accountable? What can we as members of the Senate do, to essentially attempt to ensure that all of these people in this huge massive system are truly accountable?

I do not buy into a lot of the stuff — this surveillance board and that authority — because these are just huge bureaucracies that keep generating their own self-interest. I am, perhaps, more cynical than I used to be, but I want you to know that as you sit there and tell me about bikers not being prosecuted, I could bring forth to this committee any day of the week any time hundreds of cases of people who have been abused in legal process. For example, many fathers have been falsely accused of abusing children; or they are wrongfully convicted. It is endless. There is something gone amok somewhere. It seems to me a lot of resources are going into a lot of false prosecutions and there is a lot of abuse of judicial proceedings. Yet a lot of these individuals are raw, hardened criminals. I know the types you are talking about. I have read a lot of cases of these bikers walking about on the streets, unimpeded and untouched.

I want you to know that I am sympathetic to the men and the women who work in the field trying to apprehend these individuals, but I want to know how we can bring about some balance in this system. How can we get people to be truly accountable, besides passing yet another bill of another 200 pages with another 500 clauses?

Mr. Lavigne: Politicians basically abdicated their power at the municipal, provincial and federal level by handing out budgets and relinquishing control of these budgets. I think power or control can be re-established by taking control of the money. The police come to you or go to whomever their political masters are at whatever level and say they want a budget increase. In Toronto, it was for a helicopter.

There is always a threat that goes with the request for money. It is either an outward a threat or an implied threat that the police cannot do their job. I think the chiefs and administrators have to be told that they have to live like the rest of us, within the constraints of their budgets, and should they fail to properly administer that money, they will be held criminally negligent for the failures if anything happens.

I am not trying to be petty about it. The police say they cannot control the kids at raves and that stuff will happen if they do not get another hundred officers to patrol the downtown streets at 2 o'clock in the morning when the dance parties let out. Then all these voters out in the suburbs hammer down the politicians who do not want to lose votes, so they had give more money to the cops to hire 100 more guys to patrol the streets. I do not think politicians in general should allow themselves to be extorted that way.

Ma question est donc exactement celle que vous avez posée. Comment les ministres dans notre système peuvent-ils responsabiliser l'administration quant aux orientations politiques? Que pouvons-nous faire, nous sénateurs, pour tenter d'obtenir que tous ces gens qui constituent cette énorme administration soient vraiment tenus de rendre compte?

Je ne suis pas convaincue par beaucoup de ce que l'on nous dit — ce conseil de surveillance et cette administration — parce qu'il ne s'agit que d'énormes bureaucraties qui défendent leurs propres intérêts. Je suis peut-être plus cynique que je ne l'ai jamais été mais je puis vous dire qu'alors que vous vous parlez des motards qui restent impunis, je pourrais vous présenter à tout moment des centaines de cas de gens contre lesquels on a exercé des pouvoirs juridiques de façon abusive. Par exemple, beaucoup de pères ont été fausement accusés de maltraiter leurs enfants; ou condamnés à tort. Il y a d'innombrables cas. Il y a quelque chose qui ne va plus. Il me semble que l'on consacre énormément de ressources à de fausses poursuites et que l'on abuse beaucoup de la procédure judiciaire. Or beaucoup de ces gens-là sont des criminels, purs et durs. Je sais très bien de qui vous parlez. J'ai lu beaucoup de choses à propos de ces motards qui se promènent librement sans qu'on leur demande quoi que ce soit.

Je veux que vous sachiez que je sympathise avec les hommes et les femmes qui travaillent sur le terrain et essaient d'appréhender ces individus mais j'aimerais savoir comment on pourrait parvenir à un meilleur équilibre dans ce système. Comment peut-on exiger que l'on rende des comptes, sinon en adoptant un autre projet de loi de quelque 200 pages contenant quelque 500 articles?

M. Lavigne: Les politiques ont essentiellement abdiqué leur pouvoir aux paliers municipal, provincial et fédéral en octroyant des budgets et en abandonnant le contrôle de ces budgets. On peut rétablir le pouvoir ou le contrôle en reprenant le contrôle de l'argent. La police vient vous voir ou va voir ses maîtres politiques, quel que soit l'ordre de gouvernement concerné, pour demander une augmentation de budget. À Toronto, on a demandé un hélicoptère.

On associe toujours une demande d'argent à une menace. La menace est soit tout à fait directe et franche, ou soit sous-entendue quand on déclare que la police ne peut faire son travail. Les chefs et les administrateurs devraient se faire dire qu'ils doivent vivre comme nous tous, dans les limites de leurs budgets, et que s'ils n'administrent pas convenablement cet argent, ils seront accusés de négligence criminelle si quelque chose se produit.

Je n'essaie pas d'être mesquin. La police dit qu'elle ne peut contrôler les jeunes aux raves et qu'il va arriver une catastrophe si elle ne peut pas affecter une centaine d'agents de plus pour patrouiller les rues du centre-ville à deux heures du matin à la fin de ces soirées dansantes. Et nous avons tous ces électeurs des banlieues qui font pression sur les politiques qui ne veulent pas perdre leurs voix et qui demandent que l'on donne davantage d'argent aux policiers afin qu'ils puissent embaucher 100 gars de plus pour patrouiller les rues. J'estime que les politiques en général ne devraient pas se laisser extorqués de cette façon.

Senator Cools: The average person in politics is scared to death of picking up the phone to call the Chief of Police.

Mr. Lavigne: But he is not afraid to call you. He is not afraid to be photographed with you. They are hustling. Some of the chiefs of police in this country are better politicians than the elected representatives. They hustle. I think they are wasting valuable time and energy hustling. If they put that much hustle into their jobs, into running their departments, into educating their supervisors, into giving them guidance, into sharing the power within their departments, we would have better police forces. If you look at a police chief's agenda and tally up how many meetings these guys go to and how often they are away from their town, their jurisdiction, their police force, you wonder why you need a chief.

Senator Cools: Several years ago, I had a meeting with some superintendents of police from the U.K. They all said they were getting out of policing because they were not doing enough policing; their jobs had become nothing other than a series of public relations events, lunches and dinners, one after the other. They were, as they said, "coppers," and they wanted to protect the public.

I think the witness has raised a profound point: the relationship between the chief of police, who is the Solicitor General, and the police chiefs. I think perhaps this committee should look at that at some point in time.

The Chairman: I thank you very much for appearing before us tonight.

The next panel to appear before us is from the Department of Justice. I welcome Mr. Richard Mosley.

Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: I will make some opening remarks, followed by Mr. Kennedy, and then we will be pleased to respond to questions.

Thank you very much for the opportunity to appear before the committee on this occasion. I did want to address some of the issues and comments that have been made in the proceedings before the committee. In our view, some of the evidence reflected clear misunderstandings about Bill C-24. We should like to attempt to clarify those if we can.

With respect to criminal organization offences, it has been suggested that the participation offence that would be created under the proposed new section 467.11 does not incorporate a *mens rea* requirement. We would like to make it absolutely clear that a high degree of *mens rea* or mental element for the offence is very much a required element of 467.11.

Under this section, it must always be established that the participation or contribution of the accused in the activities of the organization was for the purpose of enhancing the criminal organization's ability to facilitate or commit. The purpose test there is essential, and it is essential to understand that that requires knowledge of what one is doing. Further, it must always

Le sénateur Cools: Dans les milieux politiques, on a d'habitude terriblement peur de décrocher le téléphone pour appeler le chef de police.

M. Lavigne: Par contre, lui n'hésite pas à vous téléphoner. Il n'a pas peur de se faire photographier avec vous. Ils s'activent. Certains des chefs de police au Canada sont de meilleurs politiques que nos représentants élus. Ils se démènent. J'estime qu'ils perdent un temps et une énergie précieux dans ces démarches. S'ils déployaient autant d'efforts à faire leur travail, à diriger leur service, à former leurs superviseurs, à les guider, à partager le pouvoir au sein de leurs services, nous aurions de meilleurs services de police. Jetez un coup d'oeil au calendrier d'un chef de police et comptez le nombre de réunions auxquelles il va et combien de temps il passe en dehors de sa ville, de sa zone de compétence, de ses services, c'est à se demander pourquoi on a besoin d'un chef.

Le sénateur Cools: Il y a plusieurs années, j'ai rencontré avec certains chefs de police du Royaume-Uni. Ils ont tous dit qu'ils quittaient la police parce qu'ils ne faisaient pas assez la police; parce que leur rôle ne consistait plus qu'à participer à des activités de relations publiques, des déjeuners et des dîners, que cela n'en finissait plus. Ils disaient qu'ils étaient des «policiers» et qu'ils voulaient protéger la population.

Le témoin a soulevé un point très important: les relations entre le chef de la police, à savoir le Solliciteur général, et les chefs de police. Peut-être que ce comité devrait examiner cela un jour ou l'autre.

La présidente: Merci beaucoup d'être venu ce soir.

Le prochain groupe que nous allons entendre vient du ministère de la Justice. Bienvenue monsieur Richard Mosley.

M. Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Je ferai quelques observations liminaires et céderai ensuite la parole à M. Kennedy puis nous pourrions répondre à vos questions.

Merci beaucoup de nous donner cette occasion de comparaître devant votre comité. Je voulais revenir sur certains des points et commentaires entendus au cours des délibérations du comité. À notre avis, certains des témoignages reflètent des malentendus flagrants quant au projet de loi C-24. Nous aimerions essayer de clarifier les choses dans toute la mesure du possible.

Pour ce qui est des actes de gangstérisme, on a dit qu'il n'y avait pas de *mens rea* ou critère d'intention criminelle dans le délit de participation qui serait créé sous le régime du nouvel article 467.11. Il doit être absolument clair que l'intention criminelle ou l'élément de jugement est un critère essentiel pour qu'il y ait délit de participation sous le régime de l'article 467.11.

Dans cet article, on dit qu'il faut toujours prouver que la participation ou la contribution de l'accusé aux activités de l'organisation visait à accroître la capacité de celle-ci de faciliter ou de commettre un acte criminel. Ce critère est essentiel et il faut également comprendre que l'accusé doit savoir ce qu'il faisait. De plus, il faut toujours prouver que la participation ou la

be established that the participation or contribution was done knowingly and that the accused knew that the group he was participating in or contributing to was a criminal organization.

An example was given by representatives of criminal defence groups concerning farmers in Quebec who had crime gangs growing marijuana in their fields against their will. The fact that these persons may well have had a defence of duress for any offence that might be alleged on their part notwithstanding, they would not be committing the criminal organization participation offence. They would not in fact have need of an offence of duress because they would not be committing the crime. It is unlikely that it could at all be said that their unwilling compliance involved participation in the activities of the criminal organization at all, but they could not be held to have had the required purpose of enhancing the ability of the gang to facilitate or commit crime.

The references to facilitation in proposed subsection 467.11(2) dealing with those matters that do not have to be shown for the offence in proposed subsection (1) to be made out appear to have been the subject of some confusion in presentations before your committee.

The participation offence does not involve the actual facilitation of a criminal offence. There is indeed no facilitation offence in Bill C-24, unlike Bill C-36, although those who directly facilitate a crime may be caught as a party to that offence. Rather, the participation offence involves contributing to the activities of the criminal organization for the purpose of enhancing its ability to facilitate or commit a crime.

The question of facilitation involves the purpose of the crime gang, not the purpose of the participant under proposed section 467.11(1). That focusses on acting for the purpose of enhancing the ability of the gang to do crime. Nothing in subsection 467.11(2) takes away from this high degree of essential *mens rea* for the offence. It is simply not relevant whether the participant's actions succeed in furthering the gang's objectives. It is the purpose to do so that makes the offence. They must also do so knowingly. That is, they must know they are participating in a criminal organization although they may not know the identity of any particular member of the gang.

I wanted to comment on the intimidation offence and the origin of without lawful authority, but I understand that Professor Viau addressed that.

Senator Beaudoin: We now understand why, and I am satisfied.

Mr. Mosley: I woke up in the middle of the night last night, Senator Beaudoin and remembered to check Taschereau and found the relevant portion.

I would like to turn to the concerns expressed in respect to *Campbell and Shirose*, the police immunity scheme and the issue of exceptions to the reporting and notification requirements. It has been suggested that the annual reporting and notification requirements are subject to too many express limitations. These limitations refer to information that would compromise or hinder an ongoing investigation and the identity of undercover officers,

contribution a été faite sciemment et que l'accusé savait que le groupe dont il participait ou contribuait aux activités était un gang.

Les représentants des groupes d'avocats de la défense ont signalé l'exemple des agriculteurs du Québec dans les champs desquels des bandes de criminels faisaient pousser, contre leur gré, de la marijuana. Ces personnes peuvent toujours invoquer le fait qu'elles ont été contraintes à commettre les actes criminels allégués, mais on ne pourrait pas les accuser d'avoir participé aux activités d'une organisation criminelle. Il ne serait pas nécessaire d'invoquer la coercition à leur défense puisqu'ils n'auraient pas commis le crime. Il est peu probable qu'on dise que leur soumission involontaire constituait une participation aux activités d'une organisation criminelle, et on ne pourrait prétendre que leur but était d'accroître la capacité du gang de faciliter ou de commettre un acte criminel.

Il semble qu'on ait présenté à votre comité de façon assez confuse les éléments relatifs à la facilitation qui se trouvent au paragraphe 467.11(2) proposé, au sujet des faits qui n'ont pas besoin d'être établis pour prouver la commission d'un acte criminel.

Le délit de participation ne porte pas sur la facilitation réelle d'un acte criminel. En fait, il n'existe pas de délit de facilitation dans le projet de loi C-24, contrairement au projet de loi C-26, même si ceux qui facilitent directement la commission d'un crime peuvent être considérés complices de ce crime. Au contraire, le délit de participation se définit comme étant la contribution aux activités d'un gang aux fins d'accroître sa capacité de faciliter ou de commettre un acte criminel.

La question de la facilitation s'applique au gang, et non au dessein du participant sous le régime du paragraphe 467.11(1) proposé. Ce paragraphe met l'accent sur les actes posés afin d'accroître la capacité de la bande de commettre un acte criminel. Le paragraphe 467.11(2) n'enlève rien à la nécessité de prouver la *mens rea*. Il importe peu, de savoir si les actes du participant ont permis au gang d'atteindre ses objectifs. C'est l'intention criminelle qui crée le délit. L'accusé doit agir sciemment. Cela signifie qu'il doit savoir qu'il participe aux activités d'une organisation criminelle, même s'il ne connaît pas l'identité des membres de la bande.

Je voulais également parler du délit d'intimidation et expliquer l'origine de l'expression «sauf autorisation légitime», mais je crois savoir que la professeur Viau en a déjà parlé.

Le sénateur Beaudoin: Nous comprenons maintenant pourquoi, et je suis satisfait de l'explication.

M. Mosley: Je me suis réveillé en pleine nuit hier, sénateur Beaudoin, et je me suis rappelé de vérifier dans Taschereau pour trouver le texte pertinent.

Permettez-moi maintenant de passer aux préoccupations exprimées relativement à l'affaire *Campbell et Shirose*, du régime d'immunité applicable aux policiers et de la question des exceptions en matière de rapport et de préavis. Certaines ont dit que les exigences en matière de rapports annuels et de préavis sont assujetties à trop de restrictions. Ces restrictions s'appliquent aux renseignements qui pourraient compromettre une enquête en

endanger life or safety, prejudice a legal proceeding or otherwise be contrary to the public interest.

In our view, these are common sense exclusions and accurately reflect the applicable ministerial responsibility when conveying information to the public on criminal investigations. Concerns have also been expressed that the annual report mechanism will not serve as a mechanism for ministers to supervise and control the use of these provisions.

In response, I would first emphasize that the annual report requirement is just one of the control and accountability mechanisms applicable to the law enforcement justification. There are others.

With respect to the annual reports themselves, their role has been well established in practice in Canada. The process of creating an annual report requires a minister and his department to compile, consider and review the applicable information. This process and the information it reveals will be relevant to the exercise of the minister's oversight with respect to the police, including decisions to extend or to withdraw designations under the mechanism in this bill. The publication of a report allows for public review, which can then be the basis for questions posed to the minister, additional ministerial review and any necessary action.

With regard to virtue testing, it has been suggested that the express exclusions from the justification scheme — causing bodily harm, for example — will promote the use of virtue testing by criminal organizations. I must emphasize that regardless of such express limitations, criminals have known in the past, know now, and will always know that the police will not engage in certain conduct. This is and will be true regardless of whatever express limitations there may be in the statute. Virtue testing is a reality of undercover operations and undercover officers are trained to extricate themselves from these situations.

With respect to prosecutorial discretion, there have been suggestions that justified police illegality would be better dealt with through that means — through the use of the exercise of discretion by the Crown. The Supreme Court has observed that it is for Parliament to provide any necessary immunity in this context. It is not satisfactory to suggest that a Crown attorney can deal with this situation on a case-by-case basis.

Prosecutorial discretion would be wrong in principle in this context and ineffective. As a matter of principle, it would do fundamental damage to the rule of law to expect enforcement officers to act illegally and then to decide after the fact whether to prosecute or not. The rule of law requires that Parliament consider which actions are justified and provide the appropriate legal authority.

cours ou y nuire, à l'identité d'agents d'infiltration, aux renseignements qui pourraient mettre en danger la vie ou la sécurité, ainsi qu'à ceux qui pourraient nuire à une poursuite judiciaire ou être contraires à l'intérêt public.

À notre avis, ces exceptions tombent sous le sens et s'expliquent parfaitement par la responsabilité que doit assumer le ministre lorsque des renseignements sur des enquêtes criminelles sont rendus publics. On a également dit que le rapport annuel ne permettrait pas au ministre de superviser l'application de ces dispositions.

En réponse, je voudrais premièrement souligner que l'exigence en matière de rapports annuels n'est que l'un des mécanismes de contrôle et d'imputabilité applicables pour justifier l'application de la loi. Il en existe d'autres.

Quant aux rapports annuels eux-mêmes, on a déjà abondamment constaté leur valeur au Canada. En créant un rapport annuel, on demande à un ministre et à son ministère de compiler et d'examiner les renseignements nécessaires à sa rédaction. Ce processus et l'information qu'il permet de mettre à jour sont utiles au ministre dans l'exercice de la surveillance qu'il exerce auprès des services policiers, y compris dans ses décisions de renouveler ou de retirer les désignations qui peuvent être faites sous le régime de ce projet de loi. La publication d'un rapport permet un examen public qui peut ensuite servir à poser des questions au ministre, ainsi qu'à demander que soit effectué un examen supplémentaire ou que les mesures nécessaires soient prises.

En ce qui concerne l'épreuve de la vertu, on a dit que l'exclusion expresse du critère de justification — causer des lésions corporelles, par exemple — favorisera l'utilisation de l'épreuve de la vertu par les organisations criminelles. J'insiste sur le fait que malgré ces restrictions expresses, les criminels ont toujours su, savent maintenant et sauront toujours que les policiers ne peuvent pas se conduire de certaines façons. C'est vrai et cela le demeurera quelles que soient les restrictions expressément exprimées dans la loi. L'épreuve de la vertu fait partie des opérations d'infiltration et les agents d'infiltration sont entraînés pour pouvoir se sortir de telles situations.

Dans le cas du pouvoir discrétionnaire de poursuivre, certains ont dit que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par la Couronne serait le meilleur moyen de traiter les cas d'actes illégaux justifiés commis par les policiers. La Cour suprême a fait remarquer que c'est au Parlement qu'il incombe de garantir l'immunité nécessaire dans de tels cas. On ne saurait proposer qu'un procureur de la Couronne puisse régler ces situations au cas par cas.

Dans ce contexte, le pouvoir discrétionnaire de poursuivre serait mal indiqué et inefficace. En principe, espérer que des agents d'application des lois commettent des actes illégaux pour ensuite décider s'il faut les poursuivre ou non ferait un tort considérable à la règle de droit. La règle de droit exige que le Parlement examine quels actes sont justifiés et qu'il donne les autorisations nécessaires.

As a matter of effectiveness, a strategy of prosecutorial discretion is unlikely to give enforcement officers the assurance they need to resume operations. Further prosecutorial discretion fails entirely to deal with the question of abuse of process. Even if charges were not pursued against the enforcement officers participating in such investigations, the investigations and prosecutions of intended targets can still be deemed by the courts in the subsequent trial's relation to the targets of those investigations to be an abuse of the process of the court.

I suggest that it is somewhat disingenuous for witnesses to suggest to this committee that it is a solution to that problem to let each case be dealt with on a piecemeal basis and then for Parliament, after the fact, to correct the problem by passing another amendment to exempt the particular conduct that was complained of in the trial by the defence counsel.

Respecting designation of groups of officers, concerns have been expressed about allowing ministers to designate groups of officers under this law enforcement justification. Group designation does not undermine control and accountability. Factors relevant to designation, such as the level of training and experience, can be evaluated for groups as well as for individuals.

Under the scheme, a minister could establish express minimum conditions for members of a designated group. In all cases, ministers remain accountable for their designations, whether individual or of a group.

With regard to the Charter, some of the issues respecting the Charter that have been raised have been based on the misconceptions I have addressed. I hope that the concerns of honourable senators can be put to rest on that point.

Every element of this bill was given careful scrutiny before it was introduced. It is the responsibility of the Minister of Justice under the Department of Justice Act to not certify any public bill that she believes to be not in conformity with the charter. That is certainly not the case with these proposals.

I know that civilian oversight has been a particularly important issue for this committee. My colleague, Mr. Kennedy, will speak to you about the structure and powers of the civilian oversight bodies that are already in place at the federal and provincial levels. We have examined the legislation and the operations of the oversight mechanisms that are in place and believe that the police forces in Canada are currently subject to strong and effective civilian oversight.

In past days I have been speaking with the president and vice-president of the umbrella group for civilian oversight bodies in Canada, the Canadian Association of Civilian Oversight and Law Enforcement, or CACOLE. The president is Mr. Don Morrison, an officer of the legislature of the Province of British Columbia; and the vice-president is Mr. Paul Monty, who was appointed by the government of the Province of Quebec. I believe that Professor Viau spoke about the existing regime in that province. I have a letter that I would be pleased to share with the committee from them.

Du point de vue de l'efficacité, la stratégie du pouvoir discrétionnaire de poursuivre est plus susceptible d'offrir aux policiers les garanties dont ils ont besoin pour reprendre leurs opérations. En outre, ce pouvoir discrétionnaire ne règle en rien la question de poursuites abusives. Même si aucune accusation n'était portée contre les agents qui participent à de telles enquêtes, les tribunaux pourraient, dans des procès subséquents des cibles de leurs enquêtes, juger que ces enquêtes et les poursuites lancées contre ces cibles sont des poursuites abusives.

Il est peut-être fallacieux, de la part des témoins, de dire à votre comité qu'il est suffisant de régler le problème au cas par cas et que le Parlement peut, après coup, corriger le problème en adoptant une autre modification à la loi pour consentir une exemption à l'égard de la conduite dont l'avocat de la défense s'est plaint dans le procès.

Au sujet de la désignation de groupe d'agents, certains se sont dits inquiets de ce qu'on permettrait au ministre de désigner des groupes d'agents en vertu de cette justification de l'application de la loi. La désignation de groupes ne nuit pas au contrôle de la reddition de comptes. Les facteurs pertinents à la désignation, notamment le degré d'entraînement et d'expérience, peuvent tout aussi bien être évalués pour des groupes que pour des particuliers.

Dans ce régime, un ministre pourrait décider quelles sont les conditions minimales applicables aux membres d'un groupe désigné. Dans tous les cas, les ministres demeureraient responsables des désignations qu'ils font, qu'elles s'appliquent à un particulier ou à un groupe.

Pour ce qui est de la Charte, certaines des questions soulevées se fondent sur les fausses idées dont j'ai parlées. J'espère que les craintes des honorables sénateurs à ce sujet sont calmées.

Chaque élément de ce projet de loi a été examiné soigneusement. La ministre de la Justice, sous le régime de la Loi sur le ministère de la Justice, a le devoir de rejeter tout projet de loi qui, selon elle, enfreint les dispositions de la Charte. Ce n'est pas le cas de ces propositions.

Je sais que la question de la surveillance civile est particulièrement importante pour le comité. Mon collègue M. Kennedy va vous parler de la structure et des pouvoirs des organismes civils de contrôle qui existent déjà aux plans fédéral et provincial. Nous avons étudié la législation et le fonctionnaire des mécanismes de contrôle existants, et nous estimons que les corps policiers canadiens font déjà l'objet d'un contrôle civil à la fois rigoureux et efficace.

Ces derniers jours, je me suis entretenu avec le président et le vice-président du groupe de coordination des organismes civils de contrôle du Canada, l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre dont le sigle est CACOLE. Son président est M. Don Morrison, un fonctionnaire parlementaire de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et son vice-président est M. Paul Monty, qui a été nommé par le gouvernement du Québec. Je crois d'ailleurs que la professeure Viau est déjà venue vous parler du régime en vigueur dans cette province. J'ai ici une lettre de l'Association que je serais heureux de porter à la connaissance du comité.

However, on the issue of whether there should be another federal body to oversee the implementation of Bill C-24, they say that they believe that this would result in unnecessary duplication of the oversight function and possible jurisdictional issues rather than focus on effective administration of the oversight role in their respective jurisdictions.

Earlier today, federal, provincial and territorial ministers responsible for justice were meeting here in Ottawa. One item on the agenda was the status of this bill. The Minister of Justice reported on the progress of the bill and noted the stage it had reached and where it presently rests.

Ministers were extremely concerned that Parliament approve this bill in the short term. They believe it is essential for the fight against organized crime. As a result of those concerns, they adopted unanimously a motion, which I should like to read it to you. I would be pleased to table it. I have it in both languages.

Senator Nolin: We understand what you mean. However, we do not need to have read to us a statement by ministers, unless my colleagues want it.

The Chairman: Some of us around the table have heard it; others have not. Perhaps you could read it into the record.

Mr. Mosley: It is not very long.

The Chairman: I have been informed that it is improper on both sides of the table. We will allow senators to read it in the paper tomorrow.

Mr. Mosley: This was the meeting of provincial and territorial ministers with the federal Attorney General and Solicitor General.

Senator Andreychuk: Did the meeting include ministers of justice and the federal Minister of Justice?

Mr. Mosley: That is correct.

Mr. Mosley: It is not couched in the form of an order; let me assure you of that, Madam Chairman.

Senator Cools: Perhaps someone should read it.

Senator Nolin: Why do you not have a copy of it sent to all of us?

Senator Cools: I think no, quite frankly. It has happened, the record should note that.

The Chairman: Senators, if you will excuse me, I will read it into the record.

Par contre, lorsqu'il s'agit de déterminer s'il faudrait mettre en place un autre organisme fédéral pour superviser la mise en oeuvre du projet de loi C-24, cette association nous dit qu'à son avis, cela ferait inutilement double emploi avec la fonction de contrôle et risquerait de créer des problèmes de compétence au lieu de favoriser une administration efficace du rôle de surveillance que ces organismes jouent dans leurs domaines de compétence respectifs.

Au début de la journée, les ministres de la Justice des paliers fédéral, provincial et territorial se sont réunis ici à Ottawa et le projet de loi était inscrit à leur ordre du jour. La ministre de la Justice a fait le point sur l'étude du projet de loi au Parlement et a signalé à ses homologues où le projet de loi en était rendu dans le processus législatif.

Les ministres ont particulièrement insisté pour que le Parlement adopte ce projet de loi dans les meilleurs délais car, à leurs yeux, c'est un outil essentiel dans la lutte contre le crime organisé. Par voie de conséquence, ils ont adopté à l'unanimité une motion que je devrais vous lire et que je déposerais avec plaisir. J'ai le texte dans les deux langues officielles.

Le sénateur Nolin: Nous comprenons fort bien votre sentiment, mais nous n'avons pas besoin qu'on nous lise une déclaration émanant des ministres sauf, bien sûr, si mes collègues le souhaitent.

La présidente: Certains d'entre nous en ont entendu parler, mais d'autres non. Peut-être pourriez-vous nous lire cette motion pour mémoire.

M. Mosley: Elle n'est pas très longue.

La présidente: On me dit de part et d'autre que cela serait inapproprié et nous allons donc laisser aux sénateurs le soin d'en prendre connaissance demain dans les journaux.

M. Mosley: Il s'agissait de la réunion entre les ministres provinciaux et territoriaux et le procureur général et solliciteur général du Canada.

Le sénateur Andreychuk: Y avait-il également dans la salle les ministres de la Justice ainsi que la ministre de la Justice du Canada?

M. Mosley: En effet.

M. Mosley: Ce texte ne revêt pas la forme d'un ordre, madame la présidente, soyez-en sûre.

Le sénateur Cools: On devrait peut-être nous en faire la lecture.

Le sénateur Nolin: Pourquoi ne pas nous en donner à chacun une copie?

Le sénateur Cools: Pour être franche avec vous, je pense que c'est un événement dont le compte rendu de nos délibérations devrait faire état.

La présidente: Chers collègues, si vous voulez bien me le permettre, je vais vous lire cette motion pour qu'elle soit consignée.

Senator Cools: I think perhaps we should ask the chairman to read this extremely highly politicized press release.

The Chairman: I believe, Senator Cools, you may have my copy sitting in front of you. Unfortunately, I cannot read it in French, so I shall read in English.

Federal-Provincial and Territorial Ministers responsible for Justice unanimously urge the Senate of Canada to quickly pass Bill C-24 respecting organized crime. Ministers agreed that the existing control and accountability mechanisms applicable to the Law Enforcement Justification procedures in Bill C-24, under that Bill and existing federal and provincial legislation are fully sufficient to provide the necessary and proper civilian oversight for this legislation. Any additional layer of oversight would cause unnecessary confusion of roles and jurisdictional conflicts.

It is not signed. It is not formal. It was released today.

Senator Beaudoin: Was it all provinces?

The Chairman: It is federal, provincial and territorial ministers who unanimously urge this upon us.

Senator Cools: I think we should append it to the record. I also think that this committee should pass the judgment, if not now, on that particular document because it is very improper.

The Chairman: At any rate, it is now in the record. Are you through, Mr. Mosley, or have you more to add?

Mr. Mosley: I think not.

The Chairman: We have Mr. Kennedy who will make a presentation. We will then carry on, now that Mr. Mosley has been cut off at the knees.

Mr. Mosley: I have one point. Further to Mr. Lavigne's presentation, I should like simply to note that his suggestion that there need to be specialized prosecution teams to address organized crime is something that certainly has been endorsed by the government. It is part of the plan for the implementation of the additional funds that were provided by the government in the spring. In fact, there will be a new intensive prosecution strategy in relation to organized crime adopted by the Department of Justice. This is similar to a special team that has been set up in the province of Quebec addressing the same problem, the same concern about the use of prosecutorial resources in this area.

Mr. Paul E. Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General, Office of SADSG, Police and Security, Solicitor General Canada: Madam Chairman, before I get into my presentation, I would like to speak to some of the comments made by the last speaker. I suppose if I had not been in the room, I would not have to respond. However, because I am the Senior Assistant Deputy Solicitor General, I am responsible in the

Le sénateur Cools: Peut-être devrions-nous demander à la présidente de nous lire ce communiqué de presse à connotation extrêmement politique.

La présidente: Sénateur, vous avez sans doute mon exemplaire sous les yeux. Malheureusement, je ne suis pas capable de lire ce texte en français et je vais donc le lire dans sa version anglaise.

L'ensemble des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la Justice exhortent le Sénat du Canada à adopter rapidement le projet de loi C-24 concernant le crime organisé. Les ministres conviennent que les mécanismes actuels de contrôle et de responsabilisation applicables aux procédures de justification des mesures d'application de la loi prévues dans le projet de loi C-24, conformément à ce projet de loi et aux lois fédérales et provinciales existantes, suffisent amplement à assurer la supervision nécessaire et adéquate de cette disposition législative par les citoyens. Toute mesure de supervision supplémentaire pourrait donner lieu à une confusion inutile des rôles et à des conflits entre les administrations.

Cette note n'est pas signée. Elle n'a rien d'officiel. Elle a été diffusée aujourd'hui.

Le sénateur Beaudoin: Était-ce toutes les provinces?

La présidente: Ce sont les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux qui nous y exhortent à l'unanimité.

Le sénateur Cools: Je pense que nous devrions l'annexer au compte rendu. Je pense aussi que le comité devrait se prononcer, pas nécessairement maintenant, sur ce document parce qu'il est tout à fait inapproprié.

La présidente: Quoi qu'il en soit, il fait maintenant partie du compte rendu. Avez-vous terminé, monsieur Mosley, ou bien avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Mosley: Je ne pense pas.

La présidente: Nous entendrons M. Kennedy nous faire un exposé. Ensuite, nous poursuivrons, maintenant que l'on a coupé les jambes à M. Mosley.

M. Mosley: J'aurais une observation à faire. Au sujet de l'exposé de M. Lavigne, je voudrais simplement faire remarquer que sa suggestion de créer des équipes de procureurs spécialisés pour s'attaquer au crime organisé a certainement reçu l'appui du gouvernement. Cela fait partie du plan pour dépenser les fonds additionnels qui ont été débloqués par le gouvernement au printemps. En fait, le ministère de la Justice adoptera une nouvelle stratégie de poursuites intensives contre le crime organisé. C'est l'équivalent de l'équipe spéciale qui a été mise sur pied dans la province de Québec pour s'attaquer au même problème, faisant suite à la même préoccupation quant à l'utilisation des ressources des procureurs dans ce domaine.

M. Paul E. Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal, Bureau du SSGAS, Police et sécurité, ministère du Solliciteur général du Canada: Madame la présidente, avant de commencer mon exposé, je voudrais revenir sur certains commentaires du dernier intervenant. Je suppose que si je n'avais pas été présent dans la salle, je n'aurais pas à y répondre. Toutefois, comme je suis sous-solliciteur général adjoint principal,

department for policing and national security. Therefore, I cannot sit here mute.

I want to put on the record that I have been in the public service in the public safety area for 28 years, 25 of those with the Department of Justice as prosecutor and in various roles of that nature. My current duties allow me to have a fairly good knowledge of policing in Canada and to attend international fora. Therefore, I have some sense as to what happens in other jurisdictions, and in particular the reputation that Canada and its police officers have in that fora.

Just to correct one thing, the last speaker referred to a case that was subject to the investigation of the Poitras Commission and he mentioned that the RCMP planted evidence. The RCMP was not involved in that activity. It was the Sûreté du Québec, which is what precipitated that investigation. To the credit of the Quebec Government, they responded very forcefully and very thoroughly. I think the Sûreté du Québec itself is a much-improved organization for the inquiry that was taken and the actions taken by the government. So there is a factual record on the table I would like to correct.

Because I have occasion to meet ambassadors from other countries and to participate in international fora, I have had the pleasure to be head of delegations for a number of international events. The reputation of Canadian police forces is without parallel. It really is. People want to know how we have a police force about which the public write articles to newspapers saying, "We want police officers. We want more. We want resources." That does not occur in other countries. It is a rare occurrence. That did not come out by accident. There is a reason for it.

We have models of community policing. Our people are asked to go other jurisdictions to show how the community policing models are actually done. In terms of models of oversight and accountability, they have asked us how they are done. We do that for our lawyers in the prosecution. We do that for Correctional Services. We do that for police officers.

We have international policing, where all police forces go overseas to do those activities. We are asked to train others. To say the least, the reputation is without parallel. Compared with the rest of the world it is without parallel and is a very unique reputation.

With some of the models that are in place — and Mr. Mosley has referred to them — police recognize that it is a challenging environment in which to work, particularly in the post-Charter environment. We have had four-year long investigations in which millions of dollars have been expended. If you do not do it right, you have wasted millions and millions of dollars. The trials sometimes last longer than the investigations. The police are anxious that those things be done right. We have Crowns

j'assume à ce titre la responsabilité de la police et de la sécurité nationale au ministère. Par conséquent, je ne peux pas entendre cela sans riposter.

Je tiens à dire que je travaille à la fonction publique dans le domaine de la sécurité publique depuis 28 ans, dont 25 au ministère de la Justice à titre de procureur et dans divers rôles de cette nature. Mes fonctions actuelles me permettent d'avoir une assez bonne connaissance des activités policières au Canada et d'assister à des rencontres internationales. En conséquence, j'ai une assez bonne idée de ce qui se fait dans d'autres pays et je connais la réputation du Canada et de ses services de police dans ce domaine.

Je veux donc apporter une rectification. Le dernier intervenant a fait allusion à une affaire qui a fait l'objet d'une enquête par la commission Poitras et il a dit que la GRC avait fabriqué des preuves. La GRC ne s'est pas livrée à cette activité. C'est la Sûreté du Québec qui l'a fait, et c'est ce qui a déclenché cette enquête. Il faut reconnaître le mérite du gouvernement du Québec, qui a réagi vigoureusement et qui est allé au fond des choses. Je pense que la Sûreté du Québec elle-même a été grandement améliorée grâce à l'enquête et aux mesures prises par le gouvernement. C'est donc un élément factuel que je tiens à rectifier.

Comme j'ai eu l'occasion de rencontrer des ambassadeurs d'autres pays et de participer à des réunions internationales, j'ai eu le plaisir d'être à la tête de délégations à un certain nombre d'événements internationaux. La réputation des services de police du Canada est sans égale. Elle l'est vraiment. Les gens veulent savoir comment il se fait que nous ayons un service de police au sujet duquel les gens écrivent des lettres aux journaux pour demander: «Nous voulons des agents de police, nous en voulons plus. Nous voulons des ressources.» Il n'y a rien de tel dans les autres pays. Cela arrive rarement. Ça n'est pas arrivé par accident. Il y a une raison.

Nous avons des modèles de police communautaire. On nous demande d'aller dans d'autres pays pour montrer comment nous mettons en pratique ces modèles de police communautaire. Les étrangers nous ont demandé de leur expliquer comment nous nous y prenons pour assurer la supervision et la reddition de comptes. Nous faisons cela pour nos avocats, nos procureurs. Nous le faisons pour les services correctionnels. Nous le faisons pour les agents de police.

Nous participons à des activités policières internationales dans le cadre desquelles tous les services de police envoient des représentants à l'étranger. On nous demande de former des gens sur place. Le moins que l'on puisse dire, c'est que notre réputation est sans égale. En comparaison du reste du monde, nous avons une réputation sans égale, tout à fait unique.

Nous avons mis en place certains modèles, dont M. Mosley a parlé, et la police reconnaît que nous travaillons dans un environnement très difficile, en particulier compte tenu de la Charte. Nous avons fait des enquêtes d'une durée de quatre ans dans lesquelles on a englouti des millions de dollars. Si on ne le fait pas bien, on gaspille des millions et des millions de dollars. Les procès durent parfois plus longtemps que les enquêtes. La police tient absolument à ce que tout cela se fasse bien. Nous

who work with the police during the investigation of complex cases. The police ask for it and welcome it.

The big cases are done with joint force operations. They must be done that way in order to have effective sharing of information. Thirteen proceeds of crime units have been established federally. There is a reference to Revenue Canada. Those units are involved with various agencies including customs and the revenue agency. There are forensic accountants involved.

If there is not a proceeds of crime criminal case, the matter is turned over to the Canada Customs and Revenue Agency. They follow up with a revenue assessment — either civilly or based on tax evasion, as the case may be. There is that collaboration.

All of those techniques are used. We are aware that Al Capone was not discovered only today. The Canada Customs and Revenue Agency has a permanent SI unit that investigates what we used to call net worth cases. If you have a lifestyle that you cannot justify, they do a net worth assessment. We use all the tools available to us.

I wanted to raise that to say that we are aware of all of the techniques employed; none of us fell off the turnip truck. It may be that a journalist can tell us how to do policing better. Everyone is open to ideas. It is a challenging environment. Every time we pass a law, people respond. We seize property used for criminal activity. Therefore, people use rental property.

There is a dynamic, a yin and a yang. It is a struggle that goes on forever. That is why we want to improve the laws. Bill C-95 was the first attempt. Bill C-24 will be an improvement. We know what we are up against. We know that we are dealing with an evolving, smart target. In summary, there is room for improvement but we are doing okay. We are at least, I hope, holding our own. I hope that we will gain.

Clause 2 of Bill C-24 would amend sections 25.1 through to section 25.4 of the act. That is the government's response to *Campbell and Shirose*. We clearly think this is a requirement, or we would not be here. We have tried to strike an appropriate and balanced regime, which is a very difficult thing. There are those who say that police simply should not break the law. They see white hats and black hats. We would all feel much more comfortable if the world could be divided that way. However, it cannot be and that is why we have this document before us.

We want to have a model where the white hats keep wearing the white hats. To date, it has been the case that a police officer breaks the law and waits for a prosecutor not to charge him and hopes that an individual does not lay a private charge against

avons des procureurs qui travaillent avec la police pendant l'enquête sur des affaires complexes. La police nous en fait la demande et se félicite de notre participation.

Les grandes affaires donnent lieu à des opérations conjointes des forces policières. Il faut procéder de cette manière pour avoir un échange efficace de l'information. Treize sections des produits de la criminalité ont été créées au niveau fédéral. On a fait allusion à Revenu Canada. Ces unités travaillent avec diverses organisations, dont l'Agence des douanes et du revenu. On fait appel à des juricomptables.

Si l'affaire ne donne pas lieu à des poursuites aux termes de la législation sur les produits de la criminalité, l'affaire est alors confiée à l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Ils font alors une évaluation des revenus pour voir s'il y a eu évasion fiscale, le cas échéant. Cette collaboration existe.

Toutes ces techniques sont utilisées. Nous sommes bien conscients que ce n'est pas d'hier que l'on a découvert Al Capone. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a une unité permanente des enquêtes sommaires qui procède à des enquêtes sur ce que l'on appelait autrefois des affaires mettant en cause la valeur nette. Si quelqu'un a un mode de vie qui semble incompatible avec ses revenus, l'unité fait une évaluation de la valeur nette. Nous utilisons tous les outils à notre disposition.

Je tenais à dire tout cela pour bien préciser que nous connaissons toutes les techniques utilisées; aucun d'entre nous n'est tombé de la dernière pluie. Il est possible qu'un journaliste puisse venir nous dire comment nous pouvons mieux faire notre travail. Nous sommes toujours ouverts à de nouvelles idées. C'est un environnement difficile. Chaque fois que l'on adopte une nouvelle loi, les gens s'adaptent. Nous saisissons des biens utilisés pour mener des activités criminelles. Par conséquent, les gens louent au lieu d'acheter.

Il y a là une dynamique, un pendule qui oscille. C'est une lutte qui ne s'achève jamais. C'est pourquoi nous voulons améliorer la législation. Le projet de loi C-95 était une première tentative. Le projet de loi C-24 constituera une amélioration. Nous savons que nos adversaires sont redoutables. Nous savons que nous avons affaire à une cible intelligente et fluctuante. En bref, il y a place pour de l'amélioration, mais nous nous débrouillons assez bien. J'ose croire que nous sommes à la hauteur. J'espère que nous serons gagnants.

L'article 2 du projet de loi C-24 modifierait les articles 25.1 à 25.4 de la loi. C'est la réponse du gouvernement à la décision rendue dans l'affaire *Campbell et Shirose*. Il est clair que nous pensons que c'est une obligation, autrement nous ne serions pas ici. Nous avons essayé d'établir un régime juste et équilibré, ce qui est très difficile. D'aucuns disent que la police ne devrait tout simplement jamais enfreindre la loi. Ils voient tout en noir et blanc. Nous nous sentirions tous beaucoup plus à l'aise si l'on pouvait diviser le monde de cette manière. Mais ce n'est pas possible et c'est pourquoi nous avons ce document sous les yeux.

Nous voulons un modèle où les hommes en blanc continuent de porter des chapeaux blancs. À ce jour, lorsqu'un agent de police enfreint la loi, il attend et espère qu'aucun procureur ne va porter des accusations contre lui et il espère qu'un particulier ne le

him, as they can. We do not want the officer to have to carry the burden of breaking the law to enforce the law while the rest of us benefit.

In our consultations, academics have urged that we leave it that way. I say that we cannot. I can think of nothing more corrupting to a police force than having us sit back while police officers assume the burden of deciding what laws they can break and, when they have gone too far, being charged. A Crown attorney will not advise them that they can break a law, because that would be conspiracy to break the law. We need a model that is clear.

Since *Campbell and Shirose*, there is no ambiguity. The officer knows that if he breaks the law the evidence is tainted and cannot be used. It is no longer a case of it being minor and of using the *Mack* model. If the law is broken to acquire the evidence, that evidence is tainted and it will be argued that it ought not be admitted.

There is now a definite line. That is why we are asking parliamentarians to bear the responsibility that the officers have borne to date. The officer has taken the chance. If he steps too far, he will be charged. We have to decide where the line is. I know this is hard. If it were not hard, we would not be here. It was hard for us to come up with this model, it was hard for the police to accept it, and it will be hard for you to decide where you draw the line. I accept that.

We do have some accountability. We have designation by the ministers. More importantly, it has to be for the purpose of the investigation and it has to be reasonable and proportionate. Even if the officer thinks he is within the model, if his behaviour is not reasonable and proportionate, he runs a risk. We have left them carrying a burden. This is only a criterion, not a green light. It is a green light if you stay in certain lanes. If an officer steps outside that lane and someone says the action is not reasonable and proportionate, he has a problem.

In Canada, we have, appropriately, extensive oversight and review bodies for our agencies. There is probably nothing in the world that parallels what we do. It has resulted in what I call the 85 per cent solution. In Canada, we do not have totally effective laws or practices, because we are a democracy. We cannot afford to have a 100 per cent solution. If we did, we would have a totalitarian state. We do not want that, so we always have something a bit less.

In this case, we have this regime in which we have drawn a line. Others may say that we should let the police do it, with state immunity. We have chosen instead the regime that you see here, which results in virtue testing and things of that nature. That is part of our cost of remaining a democracy. Conversely, if you do not give the police some tools, we will not have even the 85 per cent solution. We live in an imperfect world.

poursuivra pas, car c'est une possibilité. Nous ne voulons pas que l'agent de police soit obligé de porter le fardeau d'avoir à enfreindre la loi pour faire respecter la loi, tandis que tous les autres sont avantagés.

Dans nos consultations avec les universitaires ils nous ont exhortés à laisser les choses telles quelles. J'affirme que c'est impossible. À mes yeux, la pire source de corruption pour un service de police serait que nous restions les bras croisés pendant que les agents de police assument le fardeau d'avoir à décider quelles lois ils peuvent violer, au risque d'être poursuivis s'ils vont trop loin. Un procureur ne peut leur conseiller d'enfreindre la loi, parce que ce serait un complot visant à enfreindre la loi. Nous avons besoin d'un modèle qui soit clair.

Depuis l'affaire *Campbell et Shirose*, il n'y a plus aucune ambiguïté. Le policier sait que, s'il viole la loi, les éléments de preuve sont entachés et ne peuvent pas être utilisés. On ne peut plus s'inspirer du modèle *Mack* en invoquant le fait que la violation était mineure. Si le policier a violé la loi pour obtenir les éléments de preuve, ces éléments de preuve sont entachés, et on fera valoir qu'ils soient irrecevables.

La ligne est maintenant clairement tracée. C'est pour cette raison que nous demandons aux parlementaires d'assumer la responsabilité qui incombe actuellement aux policiers. C'est le policier qui court le risque. S'il va trop loin, il sera accusé. Il faut décider jusqu'où il peut aller. Je sais que c'est difficile, sans quoi nous ne serions pas là. Il a été difficile pour nous de concevoir le modèle qui est proposé, il a été difficile pour la police de l'accepter et il sera difficile pour vous de décider où il faut tracer la ligne. J'en conviens.

Il y a une certaine responsabilisation. Il y a la désignation par les ministres. Fait encore plus important, la commission de l'acte en question faisant l'objet de l'enquête et doit être juste et proportionnelle. Même s'il croit avoir respecté les paramètres du modèle, il n'est pas protégé si son comportement n'est pas juste et proportionnel. Il a tout de même une part de responsabilité. Il ne s'agit que d'un guide, pas d'un feu vert. Le policier a le feu vert à condition de ne pas dépasser certains paramètres. S'il les outrepassé et que quelqu'un dit que la commission de l'acte n'est pas juste et proportionnelle, il aura un problème.

Au Canada, nos agences sont soumises au droit de regard considérable des organismes de contrôle. Ce contrôle atteint sans doute chez nous un niveau inégalé dans le monde et constitue ce que j'appelle la solution des 85 p. 100. Nos lois et nos pratiques ne sont pas efficaces à 100 p. 100, parce que le Canada est un pays démocratique. Elles ne peuvent pas être efficaces à 100 p. 100, sinon nous deviendrions un État totalitaire. Comme nous ne voulons pas d'un État totalitaire, il faut toujours rester légèrement en deçà.

Dans ce cas-ci, nous établissons un régime qui circonscrit l'action policière. D'aucuns diront peut-être que la police ne doit pas être ligotée et qu'elle doit bénéficier de l'immunité de l'État. Nous avons préféré le régime qui est proposé et qui impose notamment de résister à l'épreuve de la vertu. Cela fait partie du prix à payer pour demeurer un pays démocratique. Si, par contre, nous ne donnons pas à la police certains outils, nous n'aurons

We have talked about the public annual report, the parliamentary review, the internal process and the training that will be put in place. As well, there is the risk of a criminal charge if they do not comply with the regime.

In addition to all of these safeguards, there is a series of external review bodies that have been put in place through the years. The RCMP has its Public Complaints Commission. There will always be pundits who say that it does not work, that it could work better or that it is not effective. That seems to be the way we are in Canada. We like to beat up on ourselves.

The annual report of that commission indicates that last year it conducted approximately 1,200 investigations or reviews. That seems to be a fairly good number. They were not asleep at the switch or just generating work for themselves. As a matter of fact, in terms of efficacy, they cleaned up a backlog that had developed, because we want a prompt system with a review conducted and a response to the complainant.

In addition to individual complaints, the commission conducts public interest inquiries. As we all know, those can be very extensive and highly publicized with great notoriety and accountability.

In each of the other provinces, for example, Quebec, annual reports are provided to the minister of public safety on misconduct and administration of criminal investigations. They have established an inspection service for all police forces. They inspect each force at least one every five years under order of the minister of public security.

With regard to the RCMP, in addition to the Public Complaints Commission, under section 24.1 of the RCMP Act the Solicitor General can appoint a board of inquiry to investigate and report on any matter pertaining to the organization's training, conduct, performance of duties, discipline and so on. That would clearly capture the kinds of things we are talking about here.

The minister has tools. We talked about political accountability. The minister has powerful tools available to him if he is not happy with what he is getting. That board of inquiry can subpoena witnesses, get documents and take testimony under oath. They are very powerful tools.

I will not belabour it because materials have already been provided. Prince Edward Island has the RCMP, so they would be subject to the Police Complaints Commission. The City of Charlottetown has a municipal police force that is subject to the review by the chief of police. I will not go in detail other than to say there are tonnes of them currently in place. They are very active and thorough. There is accountability beyond all the things you have heard about. This process is one that is designed to have matters go to a criminal court where you have a vigorous

même pas la solution des 85 p. 100. Nous vivons dans un monde imparfait.

Nous avons parlé du rapport annuel public, de l'examen parlementaire, du processus interne et de la formation qui serviront de garde-fous. Les policiers s'exposent aussi à des accusations ou pénal s'ils ne se conforment pas au régime.

Outre ces nombreux garde-fous, il y a aussi un grand nombre d'organismes d'examen indépendants qui ont été établis au fil des ans, comme la Commission des plaintes du public contre la GRC. Il y aura toujours ceux qui critiqueront la formule, qui diront qu'elle pourrait être améliorée ou qu'elle n'est pas efficace. Il semble qu'il soit de rigueur au Canada de toujours se déconsidérer.

D'après son rapport annuel, la commission a effectué quelque 1 200 enquêtes ou études l'an dernier. Le nombre semble assez élevé. Il semble donc que les commissaires veillaient au grain et qu'ils ont joué un rôle utile. Ils ont d'ailleurs donné la preuve de leur efficacité en éliminant l'arriéré qui s'était accumulé. Après tout, nous voulons que la plainte soit examinée promptement et que le plaignant reçoive une réponse sans tarder.

La commission non seulement s'occupe des plaintes de particuliers, mais effectue aussi des enquêtes d'intérêt public. Comme nous le savons tous, ces enquêtes peuvent être très exhaustives et recevoir beaucoup d'attention assurant ainsi un niveau de responsabilité élevé.

Dans chacune des autres provinces... au Québec, par exemple, les cas de mauvaise conduite et l'administration des enquêtes au pénal doivent faire l'objet de rapports annuels présentés au ministre de la sécurité publique. La province a créé un régime d'inspection en vertu duquel chacune des forces policières de la province fait l'objet d'une inspection au moins une fois tous les cinq ans, et ce, sur ordre du ministre de la sécurité publique.

Pour ce qui est de la GRC, outre la Commission des plaintes du public, le solliciteur général peut, aux termes de l'article 24.1 de la Loi sur la GRC, nommer une commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur toute question liée à une organisation, la formation, la conduite, l'exercice des fonctions, la discipline, etc. Il serait donc manifestement habilité à intervenir dans des cas comme ceux dont il est question ici.

Le ministre a des moyens à sa disposition. Nous avons parlé de responsabilité politique. Le ministre a de puissants moyens à sa disposition s'il n'est pas satisfait de ce qu'il obtient. La commission d'enquête en question peut citer des témoins à comparaître, ordonner la production de documents et recevoir des témoignages faits sous serment. Ce sont là des moyens très puissants.

Je ne vais pas trop insister là-dessus, car nous vous avons déjà remis des documents à ce sujet. À l'Île-du-Prince-Édouard, les services policiers sont assurés par la GRC, qui est assujettie à la Commission des plaintes du public contre la GRC. La ville de Charlottetown a sa force policière municipale qui doit rendre des comptes au chef de police. Je n'entrerai pas dans les détails; je me contenterai de vous dire qu'il y a actuellement une multitude d'organismes de surveillance, qui sont très actifs et efficaces. Le degré de responsabilité dépasse même tout ce dont on vous a

advocate who is part of the defence who will clearly put the state on trial and the officer's conduct on trial. Public scrutiny is the whole thing this process is driven to.

Those are my submissions to you.

Senator Beaudoin: What you have said is only for Bill C-24, is it not?

Mr. Mosley: Yes. The comments that both of us made were directed to Bill C-24, yes.

Senator Beaudoin: We have full power in the criminal law domain. You have nothing against the consultation of the provinces because the administration of justice comes under the provincial Attorney General. I do not see any difficulty there.

The only point that was left by you, Mr. Mosley, and you said Mr. Kennedy would speak about it, was a question where you used the word "immunity." I could be wrong. There is a discretion in the administration of justice in our country. It is left with the Crown Attorney. It is left with the provincial Attorney General. It is left also with the Attorney General of Canada. What word did you use to refer to that? In our system, the last word — the Minister of Justice, of course — is subject to a vote of confidence in the House of Commons. This is our British parliamentary system.

Senator Cools: There will not be a vote of confidence on anyone for generations.

Senator Beaudoin: Perhaps I should not use that, but it is a good example. What did you have in mind when you referred to that problem, Mr. Mosley?

Mr. Mosley: The use of discretion? Your witnesses from the defence bar suggested that one way to deal with the problem that is addressed by proposed section 25.1 in this bill is to rely on the Crown's discretion. We heard that time and time again from those who do not and have never exercised that discretion. The Crown can stay the charge or the Crown can choose not to proceed. It is the exercise of prosecutorial discretion, and the Crown of course has that.

Senator Beaudoin: There is no doubt about that.

Mr. Mosley: In our view, it would be an abuse of the exercise of that discretion to tell the police, "Don't worry. Go out and conduct your investigation as you see fit in the circumstances as they arise. If you happen to break a law, we will not charge you." That is an improper exercise, in our view, and it is certainly contrary to the guidelines that are issued to Crown Attorneys in this country about how they would exercise that discretion.

parlé. Car, le système judiciaire est ainsi fait que dans une poursuite au pénal l'avocat qui défend énergiquement son client va sûrement s'insurger contre l'État et la conduite du policier. L'examen de l'action policière est la cheville ouvrière du processus qui est envisagé ici.

Voilà les remarques que je tenais à vous faire.

Le sénateur Beaudoin: Ce que vous venez de dire ne vaut que pour le projet C-24, n'est-ce pas?

M. Mosley: Oui. Nos observations à tous les deux ne visaient effectivement que le projet de loi C-24.

Le sénateur Beaudoin: C'est nous qui avons entière compétence dans le domaine du droit pénal. Vous ne vous opposez pas à ce que les provinces soient consultées parce que ce sont les procureurs généraux des provinces qui sont responsables de l'administration de la justice. Je ne vois pas de problème de ce côté-là.

Le seul point que vous avez laissé en suspens, monsieur Mosley — et vous avez dit que M. Kennedy en parlerait — concernait l'utilisation du mot «immunité». Je me trompe peut-être, mais l'administration de la justice au Canada prévoit un certain pouvoir discrétionnaire. Ce pouvoir appartient à la Couronne, en l'occurrence au procureur général de la province. Il appartient également au procureur général du Canada. Quel mot avez-vous utilisé pour désigner cette situation? Dans notre régime, celui qui a le dernier mot, soit le ministre de la Justice, est soumis à un vote de confiance à la Chambre des communes. C'est ce que veut notre régime parlementaire britannique.

Le sénateur Cools: Il n'y aura pas de vote de confiance à l'endroit de qui que ce soit pendant des générations.

Le sénateur Beaudoin: Je n'aurais peut-être pas dû parler de cela, mais c'est un bon exemple. À quoi pensiez-vous quand vous avez parlé de cela, monsieur Mosley?

M. Mosley: L'exercice du pouvoir discrétionnaire? Les témoins du Barreau que vous avez entendus ont indiqué qu'il suffirait, pour régler le problème que vise l'article 25.1 du projet de loi, de s'en remettre au pouvoir discrétionnaire de la Couronne. C'est un argument que nous avons entendu à maintes reprises de la part de ceux qui n'exercent pas ce pouvoir discrétionnaire et qui ne l'ont jamais exercé. La Couronne a le pouvoir d'arrêter les procédures ou de décider de ne pas les poursuivre. C'est ce qu'on appelle le pouvoir discrétionnaire de la poursuite, et la Couronne a bien sûr ce pouvoir.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne fait aucun doute.

M. Mosley: À notre avis, il serait abusif d'exercer ce pouvoir discrétionnaire de manière à dire à la police: «Ne vous inquiétez pas. Faites votre enquête comme vous le jugez bon au fur et à mesure des circonstances. S'il se trouve que vous violez la loi, nous ne vous inculperons pas.» Il s'agirait là, selon nous, d'une utilisation abusive du pouvoir discrétionnaire, qui irait en tout cas à l'encontre des lignes directrices émises par les procureurs de la Couronne du Canada quant à la façon dont le pouvoir discrétionnaire peut être utilisé.

That is the inference from presentations made to your committee about how to deal with the problem. It is totally unacceptable.

Senator Beaudoin: Someone said that the police do not need it anyway. They might need it for certain categories, but not for very important charges or crimes. That is what they said. If I understood you correctly, you said you do not want that discretion to include the committing of crimes.

Mr. Mosley: We believe it cannot be extended to the police in advance of the commission of what would be a crime. It would be improper for the Crown to say, "Go out and commit a crime. Do not worry. I will not charge you."

Senator Beaudoin: I agree with that. That would be very improper. That is what the bill is saying, I understand.

Mr. Mosley: Not at all. This is a mechanism within the rule of law. It operates as a justification in law. This is not as a result of the exercise of the discretion of a particular Crown attorney applied to a particular police officer.

Senator Beaudoin: In other words, what you have described is the system as it is according to our values and our conventions.

Mr. Mosley: It is not the system as I understand it. I believe it is certainly not the system that Crown Attorneys would accept if you were to ask, "Do you tell the police, 'Do not worry, if you happen to break a law in the course of your investigation, you will not be prosecuted.'?" They do not do that. If there is an individual anywhere in the country that does that, that is improper, and they should be disciplined for doing it.

Senator Beaudoin: I agree with that. Nothing has changed in the legislation in that area.

Mr. Mosley: The bill proposes a mechanism that would remove the occasion for that abuse occurring.

Senator Beaudoin: If the bill has that effect, I cannot agree more with the bill, because we must stop that possibility. If it is that, we do not have any problem.

[Translation]

Senator Nolin: Why have all provisions concerning organized crime not been brought together in a single section of the Criminal Code, as was done for terrorism under Bill C-36? This would have made it easier for lawyers and judges to do their work.

[English]

Mr. Mosley: Mr. Bartlett has reminded me that one of the practical problems with doing that, which on first impression makes a great deal of sense, is that many of the provisions of the code that relate to organized crime are scattered throughout and

C'est ce qu'on peut conclure des témoignages que vous avez entendus sur la façon de régler le problème. Or, cela serait absolument inacceptable.

Le sénateur Beaudoin: Quelqu'un a dit que, de toutes façons, la police n'en a pas besoin. Elle en a peut-être besoin pour certaines catégories d'infractions, mais pas pour les infractions majeures. C'est ce qu'on nous a dit. Si je vous ai bien compris, vous avez dit que vous ne voulez pas que ce pouvoir discrétionnaire autorise la commission d'actes criminels.

M. Mosley: Nous sommes d'avis qu'il ne peut s'appliquer à l'avance aux actes que pourrait commettre la police. Il serait abusif que la poursuite dise: «Vous n'avez pas à vous inquiéter si vous commettez un acte criminel. Nous n'allons pas vous inculper.»

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous pour dire que ce serait tout à fait abusif. C'est ce que dit le projet de loi, d'après ce que je comprends.

M. Mosley: Pas du tout. Il s'agit d'un mécanisme qui respecte la primauté du droit, qui permet de justifier en droit la commission d'un acte. Il ne s'agit pas de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par un procureur de la Couronne en particulier en faveur d'un policier en particulier.

Le sénateur Beaudoin: En d'autres termes, ce que vous nous avez décrit, c'est le système qui existe et qui est conforme à nos valeurs et nos conventions.

M. Mosley: Ce n'est pas le système qui existe selon moi. Ce n'est certainement pas le système qui existe d'après les procureurs de la Couronne à qui vous demanderiez: «Vous arrive-t-il de dire à des policiers: «Ne vous inquiétez pas. Si vous violez une loi dans le cadre de votre enquête, vous ne serez pas poursuivis?»» Les procureurs ne font pas cela. Si quelqu'un le fait quelque part au Canada, ce genre de conduite est inacceptable et le procureur en question devrait faire l'objet de mesures disciplinaires.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous là-dessus. Il n'y a rien de changé à cet égard dans la loi.

M. Mosley: Le projet de loi prévoit un mécanisme qui éviterait qu'on soit tenté d'abuser ainsi de ce pouvoir.

Le sénateur Beaudoin: Si c'est là ce que fait le projet de loi, je ne saurais être trop élogieux à l'égard de cette disposition, car il faut mettre fin à la possibilité qu'on abuse de ce pouvoir. Si c'est le cas, il n'y a pas de problème.

[Français]

Le sénateur Nolin: Pourquoi ne pas avoir regroupé dans une seule section du Code criminel tout ce qui a trait à la lutte contre le crime organisé, comme vous l'avez fait pour le terrorisme, en vertu du projet de loi C-36? Cela aurait pu faciliter le travail des intervenants judiciaires.

[Traduction]

M. Mosley: M. Bartlett vient de me rappeler — et cet argument me paraît très valable à première vue — qu'un des problèmes qui se posent sur le plan pratique tient à la multitude de dispositions concernant le crime organisé qui parsèment le code et

are general in application, for example, those dealing with electronic surveillance or wiretapping.

[Translation]

Senator Nolin: Serious offences are defined as offences penalized by five years' imprisonment, or offences designated by a regulation. Does it not worry you that Cabinet is filling in for Parliament, and that Cabinet is designating offences? Are you not bothered by that?

[English]

Mr. William Bartlett, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: The definition already includes all indictable offences where the punishment is five years or more. The ability to prescribe by regulations adds the capacity to add certain offences where the penalty is less but the nature of the offence is such that it is what is often called a "signature offence" of organized crime, for example, gambling or prostitution offences. These offences will change over time. This is a flexible instrument to reach down to those offences that are organized crime in nature, but are not of the conceptual category of indictable offence punishable by five years or more.

The Chairman: To follow on what Senator Nolin was saying, I sometimes think that when we are studying bills, it would be much easier if we had the original version of the bill before us. In the original versions, the changes are underlined and you can see what exists in the law and what is new.

Senator Joyal: I do not wish to be lacking in respect for the Department of Justice and for the authority that the Minister of Justice represents in our system. However, when you tell us that the Minister of Justice has certified this bill in conformity with the Charter of Rights and Freedoms, as the minister is required to do under her constituting authority, it is a presumption for us that the bill is in conformity. However, that does not relieve us of our responsibility to look carefully at some clauses in bills that some of us might find exorbitant from the common law practice. We were told that police could break the law in the past, and now they cannot break the law.

As an example, the extradition bill was certified by the Department of Justice, yet clause 44 of that bill was found to be contrary to the Charter. I do not say that to be contrary, however, it is our responsibility as parliamentarians to do that. As most of my colleagues, I respect very much the work that you do. You work under pressure and that is understandable. We have a role and when I am requested to pass a bill quickly, I have almost the contrary reaction. We would rather be prudent than hasty in doing our work. Once these provisions are enacted, they will stay there for a long time.

qui sont d'application générale, comme celles concernant la surveillance ou l'écoute électronique.

[Français]

Le sénateur Nolin: Les infractions graves sont définies par des infractions de cinq ans d'emprisonnement ou toute autre infraction désignée par un règlement. Cela ne vous préoccupe pas que le Cabinet décide de supplanter aux lacunes du Parlement et que des infractions soient désignées par le Cabinet? Cela ne vous chatouille pas?

[Traduction]

M. William Bartlett, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: La définition comprend déjà tous les actes criminels punissables par une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans. La possibilité de recourir à la réglementation fait en sorte qu'on peut ajouter des infractions pour lesquelles la pénalité serait moindre mais qui, de par leur nature, portent la «signature» du crime organisé, comme les infractions liées à la prostitution ou au jeu. Comme les infractions associées au crime organisé peuvent changer au fil des ans, il s'agit là d'un moyen souple d'englober dans la définition les infractions associées au crime organisé qui n'entrent pas cependant dans la catégorie des actes criminels punissables par une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans.

La présidente: Dans le même ordre d'idée que le sénateur Nolin, je me dis parfois quand nous avons à étudier un projet de loi, que notre travail serait beaucoup plus facile si nous avions sous les yeux la version originale du projet de loi, car dans la version originale, les modifications sont soulignées, et on peut ainsi voir les différences entre la loi actuelle et ce qui est proposé.

Le sénateur Joyal: Je ne veux pas manquer de respect envers le ministère de la Justice ni envers l'autorité qu'incarne la ministre de la Justice dans notre système judiciaire. Cependant, quand vous nous dites que la ministre de la Justice atteste que le projet de loi est conforme à la Charte des droits et libertés, comme elle est tenue de le faire en vertu de l'autorité qui lui est conférée, nous sommes censés partir du principe que le projet de loi est conforme. Cela ne nous décharge toutefois pas de notre responsabilité d'examiner attentivement certaines dispositions législatives qui pourraient nous paraître excessives par rapport à la pratique en common law. On nous a dit que la police pouvait autrefois violer la loi et qu'elle ne peut plus le faire dorénavant.

Ainsi, le projet de loi sur l'extradition avait reçu l'imprimatur du ministère de la Justice, mais l'article 44 de ce projet de loi a pourtant été jugé contraire à la Charte. Je ne dis pas cela pour être un empêchement de tourner en rond, mais il en va de notre responsabilité en tant que parlementaires. Comme la plupart de mes collègues, j'ai beaucoup de respect pour le travail que vous faites. Vous travaillez sous pression, cela va s'en dire. Nous avons toutefois un rôle à jouer et, quand on me demande d'adopter rapidement un projet de loi, j'ai plutôt tendance à faire le contraire. Nous préférons être prudents plutôt que de faire notre travail trop vite. Une fois que ces dispositions auront été promulguées, elles resteront là pendant longtemps encore.

As much as I understand the enthusiasm of Mr. Kennedy about the civilian oversight that exists in the system, I understand that the federal-provincial-territorial ministers, including Quebec, have urged us to adopt this bill. The problem I have with the system in Quebec is that the new Police Act, which was adopted in 2000, has a provision to establish a "conseil de surveillance" that has the responsibility to prepare an annual report. The only problem is that this conseil de surveillance has a life of five years. After five years, it is over. I will read the provision.

[Translation]

The Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, in other words, the Quebec provincial police review council, will cease operating on June 16, 2005, or on any later date that the government determines to enable the council to finish dealing with ongoing cases.

[English]

In other words, this is not new business but the opposite. They wind up and it is over.

I have a press release in front of me that says that there is proper civilian oversight. I would agree that it might be for four years in Quebec, but not more than that. I have not gone through the other provincial surveillance councils that may exist in other jurisdictions, in Ontario, British Columbia and so forth.

However, here I am requested as a legislator to respect the Charter. One of the essential elements of the rule of law in our country is to maintain the civilian control over the police. On November 15, in the *Mentuck* judgment, the Supreme Court said: "A fundamental belief pervades our political and legal system that the police should remain under civilian control and supervision by our democratically elected officials; our country is not a police state."

Unless the Attorney General of Quebec, who concurred with that press release, says that the conseil de surveillance will be re-established, when I read Quebec's police act, I have to say, "Yes, but what happens after that?"

This is an important question. You told us you were with the department 25 years ago, so you were in the department at the time of the McDonald Commission. Those were not happy days for the RCMP or for the department. I was in Parliament at that time. A complaint commission acts on the complaint of a citizen who feels badly treated, but it is not a monitoring surveillance body as such.

As much as I agree that a public complaints commission is needed and that it should have some specific authority power to investigate, nevertheless it is not the day-to-day monitoring of the operation under the basis of the surveillance that civilians control. The Supreme Court does not say "judicial control," it says "civilian control." When someone goes to court, the judge

Je comprends l'enthousiasme de M. Kennedy au sujet du contrôle civil qui existe dans notre système, mais je comprends aussi que les ministres du niveau fédéral, provincial et territorial, y compris les ministres du Québec, nous invitent instamment à adopter le projet de loi. Le système au Québec fait toutefois problème à mon avis parce que, dans la nouvelle Loi de la police, qui a été adoptée en 2000, il y a une disposition qui crée un conseil de surveillance chargé de rédiger un rapport annuel. Le problème, c'est que le mandat de ce conseil de surveillance se limite à cinq ans, après quoi il n'est pas reconduit. Je vous lis la disposition.

[Français]

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec cesse ses activités le 16 juin 2005 ou à toute date ultérieure que le gouvernement détermine pour permettre au Conseil de compléter ses dossiers en cours.

[Traduction]

En d'autres termes, ce n'est pas nouveau, mais bien au contraire. Dès que son mandat est terminé, le conseil cesse d'exister.

J'ai sous les yeux un comité de presse où l'on dit qu'il existe un contrôle civil en bonne et due forme. Je suis peut-être d'accord pour dire qu'il existera pendant quatre ans au Québec, mais pas plus. Je n'ai pas fait de recherches pour déterminer ce qu'il en est des conseils de surveillance dans les autres provinces, en Ontario, en Colombie-Britannique, etc.

Or, il m'incombe en tant que législateur de respecter la Charte. Un des éléments essentiels de la primauté du droit au Canada est l'existence du contrôle civil sur la police. Le 15 novembre, la Cour suprême a statué dans *Mentuck*: «Notre système politique et juridique est imprégné du principe fondamental selon lequel la police doit demeurer sous le contrôle et la surveillance des autorités civiles, que représentent nos mandataires démocratiquement élus; notre pays n'est pas un État policier.»

À moins que le procureur général du Québec, qui a donné son aval à ce communiqué de presse, ne nous donne l'assurance que le conseil de surveillance sera réinstitué, quand je lis la Loi de police du Québec, je ne peux que me demander: «Oui, mais qu'arrivera-t-il ensuite?»

C'est là une question importante. Vous nous avez dit que vous étiez au ministère il y a 25 ans. Vous étiez donc là à l'époque de la commission McDonald. Cette époque n'a pas été facile ni pour la GRC ni pour le ministère. J'étais parlementaire à cette époque. La Commission des plaintes est là pour donner suite aux plaintes des citoyens qui estiment avoir été mal traités, mais elle ne joue pas le rôle d'organisme de surveillance en tant que tel.

Je suis parfaitement d'accord pour dire qu'il nous faut une commission des plaintes du public et que cette commission doit avoir des pouvoirs d'enquête bien définis, mais cela ne nous assure pas une surveillance systématique assimilable au contrôle civil. La Cour suprême parle, non pas de «contrôle judiciaire», mais bien de «contrôle civil». Quand on est devant un tribunal, le

is in control. However, civilian control operates with civilians and that is not the justice system; it is a para-body of Parliament.

That is my problem with this bill. I do not trust your long-term experience with the department and so forth. We legislate here for years to come. In years to come, we might be affected by other responsibilities, but those powers will stay and the need for civilian control will still be there.

Mr. Mosley: I understand the conseil de surveillance, although it does have a five-year lifespan, it can be renewed; you are quite right.

Senator Joyal: It may be renewed, but the statute does not provide for that.

Mr. Kennedy: There was reference to the McDonald Commission, the last time I was here. It is different when you deal with national security matters, although it was the RCMP police force, it was the security service of the RCMP. We all remember the events — the barn burning and prophylactic activity to stop two alleged terrorist organizations or their members from meeting each other. Those matters are different from what we are talking about here. We are talking about a law enforcement investigation's object is to take someone to court to be subject to public scrutiny. It is not a case of a national security investigation trying to stop two alleged terrorist groups from getting together.

The CSIS Act created unique institutions, the Security Intelligence Review Committee and the Inspector General. In an ideal world, national security matters would not be in the public domain. In matters of security Privy Councillors who have security clearance will have access to all the files. They will review these matters, because in the normal course, these incidents will not come to court. The regimes that fall under this bill do come to court.

With reference to the Quebec legislation, I have not studied it in as much detail as you have, senator, but I believe the special supervisory board was set up for the Sûreté du Québec. As you say, it has a five-year mandate.

The other elements I was speaking to — and I did not go into any great detail — were in regard to the annual report. These are items that, to my understanding, are permanent. They provide the minister with an annual report dealing with misconduct in criminal investigations. They also deal with the inspection service that was set up, and special investigations of a police force by the minister of public security or by an investigator appointed by the minister, where that investigator has the powers of a commissioner under the Quebec Inquiries Act and leads to a report setting out recommendations, and so on. There is also a provision for ministerial monitoring. He has to be notified. Under ministerial monitoring, it is my understanding that in regard to allegations of a criminal offence by officers, the min-

contrôle est exercé par le juge. Le contrôle civil doit toutefois être assuré, non pas par des représentants du système judiciaire, mais par des civils, par un organisme paraparlementaire.

Voilà ce qui pose problème dans le projet de loi. Je ne me fie pas à l'expérience à long terme du ministère. Les lois que nous adoptons seront là pour des années. Dans les années à venir, nous aurons peut-être d'autres responsabilités dont nous devons tenir compte, mais les pouvoirs que nous aurons ainsi conférés demeureront et la nécessité d'assurer un contrôle civil demeurera aussi.

M. Mosley: Je crois savoir que, même s'il a un mandat de cinq ans, le conseil de surveillance peut être reconduit; vous avez parfaitement raison.

Le sénateur Joyal: Il peut être reconduit, mais la loi ne le prévoit pas.

M. Kennedy: Il a été fait allusion à la commission McDonald la dernière fois que j'étais là. Les choses sont différentes quand il s'agit de questions de sécurité nationale car même s'il s'agissait de la Gendarmerie royale, c'étaient les services de sécurité de la Gendarmerie royale qui étaient visés. Nous nous souvenons tous des événements — la grange brûlée, les activités préventives pour empêcher deux soi-disant organisations de terroristes ou leurs membres de se rencontrer. Ces questions étaient différentes de celles dont nous discutons aujourd'hui. Aujourd'hui il s'agit de déterminer si une enquête visant une inculpation peut faire l'objet d'un examen public. Il ne s'agit pas d'une enquête de sécurité nationale visant à empêcher deux soi-disant groupes de terroristes de se rencontrer.

La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité a créé des institutions uniques comme le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et le Bureau de l'inspecteur général. Dans un monde parfait les questions de sécurité nationale ne devraient pas relever du domaine public. Dans les questions de sécurité des conseillers privés qui ont la cote de sécurité nécessaire ont accès à tous les dossiers. Ils examinent ces dossiers, parce qu'en temps normal ces incidents n'aboutissent pas devant les tribunaux. Par contre, les régimes relevant de ce projet de loi aboutissent devant les tribunaux.

Quant à votre référence à la loi québécoise, je ne l'ai pas étudiée avec autant de détail que vous, sénateur, mais je crois que le Conseil de surveillance spécial a été créé pour la Sûreté du Québec. Comme vous l'avez dit, son mandat est de cinq ans.

Les autres éléments dont je parlais — et je ne suis pas vraiment entré dans le détail — concernaient le rapport annuel. Selon mon interprétation, ce sont des éléments permanents. Ils offrent au ministre un rapport annuel sur les fautes de conduite dans le cadre d'enquêtes criminelles. Ils concernent également le service d'inspection qui a été créé, et les enquêtes spéciales menées sur une force policière par le ministre de la Sécurité publique ou par un enquêteur nommé par le ministre, dans lesquelles cet enquêteur a les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Loi sur les enquêtes québécoises et aboutit à un rapport contenant des recommandations, etc. Il y a également une disposition de contrôle ministériel. Il doit être notifié. En vertu du contrôle ministériel, je crois comprendre que s'agissant d'allégations de

ister of public security must be notified of the allegations and kept up to date on the progress of the file. When the file is completed, the report is transmitted to the minister and he can order that a file be reopened.

It is not as if Quebec has an oversight mechanism that has a five-year limit, after which time it disappears and there is no mechanism in place for the minister of public security in Quebec to find out what the police are doing. There are, as in all other jurisdictions, mechanisms that are in place. It is fairly clear that in the province of Quebec, following the unfortunate events that were investigated by the Poitras commission, that something extra had to be done vis-à-vis activities with the Sûreté du Québec. That is why a special supervisory board was set up.

The note that I have here indicates that the special board's role is to analyze and make recommendations on the internal affairs of the security of Quebec; give its opinion on the various annual reports given by the Sûreté du Québec on discipline, misconduct and criminal conduct by officers, wiretaps and searches; give its opinion on the administration of the Sûreté du Québec's criminal investigations and carry out other studies as directed by the minister of public security. Of course, they may question members of the Sûreté du Québec and examine records and documents. It will produce an annual report that is tabled by the minister in the National Assembly.

In addition to the architecture that is in place, there is, obviously, a magnifying glass that focussed in for five years on an organization with very thorough things, extra duties saying, "You check and check all sorts of stuff and give me your independent advice." That was complementary to, I think, a systemic response to a problem. Clearly, there is architecture in place and will continue to be in place.

Senator Joyal: If it were permanent, one could say, "There is the body there," at least for the QPP; but there are many other police groups in Quebec that will be empowered by proposed section 25 who do not fall under the jurisdiction of the "conseil de surveillance." In other words, for four years Quebec has had for the QPP a "conseil de surveillance" who will look into them and make annual reports the way you have described. I applaud that. I am happy about that.

As you said, the only thing they will check is the alleged criminal conduct of the police, which is exactly what we are saying here. We will give some immunity to the police forces when they do their investigation, not only the QPP but the municipal police, too. What we have to understand here clearly is that this body, unfortunately, has a lifespan of four years.

Senator Fraser: For only one police force.

délit criminel commis par des agents de police, il faut en notifier le ministre de la Sécurité publique et le tenir au courant de la progression du dossier. Lorsque le dossier est bouclé, le rapport est transmis au ministre et il peut ordonner la réouverture d'un dossier.

Ce n'est pas comme si le Québec avait un mécanisme de contrôle dont la durée est limitée à cinq ans, après quoi ce mécanisme disparaît et que le ministre de la Sécurité publique ne peut plus avoir accès aux activités de la police. Il y a, comme dans d'autres champs de compétence, des mécanismes. Il est tout à fait clair que dans la province du Québec, à la suite des événements malheureux couverts par la commission Poitras, il fallait faire quelque chose de plus vis-à-vis des activités de la Sûreté du Québec. C'est la raison pour laquelle un conseil de surveillance spécial a été créé.

La note que j'ai ici indique que ce conseil spécial a pour rôle de faire des analyses et de faire des recommandations sur les affaires internes de la sécurité du Québec; de donner son opinion sur les divers rapports annuels rédigés par la Sûreté du Québec sur les questions de discipline, d'inconduite et de conduite criminelle de certains de ses agents, des écoutes électroniques et des perquisitions; de donner son opinion sur l'administration des enquêtes criminelles de la Sûreté du Québec et de réaliser d'autres études à la demande du ministre de la Sécurité publique. Bien entendu, ils peuvent questionner les membres de la Sûreté du Québec et examiner les dossiers et les documents. Cette commission produit un rapport annuel qui est déposé par le ministre à l'Assemblée nationale.

En plus de cette architecture, il y a eu, bien évidemment, un exercice au cours duquel ont été suivies à la loupe pendant cinq ans toutes les activités d'une organisation particulière avec pour recommandation de vérifier, de revérifier et de donner un avis indépendant. Je crois que cela venait en complément à une réponse systématique à un problème. Il est clair qu'il y a une architecture en place et qu'elle y restera.

Le sénateur Joyal: Si cette structure était permanente, on pourrait dire «Il y a cet organisme», du moins pour la SQ; toutefois, il y a de nombreux autres groupes policiers au Québec qui se verront conférer des pouvoirs en vertu du projet d'article 25 et qui ne tombent pas sous la compétence du Conseil de surveillance. Autrement dit, depuis quatre ans, il existe au Québec un Conseil de surveillance de la SQ qui surveille ses faits et gestes et présente des rapports annuels comme vous nous l'avez expliqué. Je m'en réjouis.

Comme vous l'avez dit, ce conseil vérifie uniquement les allégations de conduite criminelle parmi les policiers, ce qui est exactement ce dont nous parlons ici. Nous allons accorder l'immunité aux forces de police lorsqu'elles font leur enquête, pas seulement la Sûreté du Québec mais également la police municipale. Ce qu'il faut bien comprendre, en l'occurrence, c'est que cet organisme n'a malheureusement qu'une durée de vie de quatre ans.

Le sénateur Fraser: Pour un seul corps policier.

Senator Joyal: For only one police force. Let us think, as I say, positively. Let us imagine that this “conseil de surveillance” will apply to police forces in Quebec, including municipal police forces since they are under provincial jurisdiction, and that it will be in place on a permanent basis. I would agree. There is a body that is professional, that is vested in the statute of the legislative assembly of Quebec with the authority, and the minister will have the responsibility to answer for that body.

The problem we have now is that that body, unfortunately, is short-lived. As I am telling you, we have to look into the other police forces that are in power all across Canada — not only for organized crime, but for any kind of investigation they deem proper to undertake. They will have those powers.

I have read the judgments of the Supreme Court over the course of the last several years. We can see the trend of the court. The trend of the Supreme Court in *Campbell and Shirose* is probably the most visible. In that decision, the court is of the opinion that the rule of law applies to the police and it applies to the police in the way that the police have to be scrutinized. That is a recent decision.

There is another decision of the Supreme Court that is pending in which the issues are exactly the same. When I adopt a statute today quickly, as requested, I want to satisfy myself that we members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs are taking the right kind of decision. I want to be sure that we are satisfied that the rule of law, for which you have the prime responsibility to maintain in the legislation, is satisfied according to today's standards.

Mr. Mosley: I certainly regret having caused the concern about improper interference in your work. There was no intention of doing that.

However, there is some frustration on the part of those in law enforcement in Canada because this issue for them has been a live issue for three years. There has been endless discussion about this issue. The White Paper that was issued, for example, led to rounds of debates with the stakeholders, including much of civil society in Canada who have provided input. We brought national organizations together at a round table and there was a healthy, lively debate.

I understand for your purposes it has been a short period of time. I can well appreciate that you do not wish to rush to judgment on the bill. However, the frustration that has motivated the expression of concern today was simply based on that long debate, which has preceded your consideration of the bill.

Let me say also that I certainly agree with everything you said about the need for effective civilian oversight of the police and their operations. With the greatest of respect, I do not know what you may propose with respect to this bill. However, based on discussions and questions put to your witnesses, it appears that what you are thinking of is a form of additional parliamentary

Le sénateur Joyal: Pour un seul corps policier. Essayons de penser de manière positive, comme je l'ai déjà dit. Imaginons que ce Conseil de surveillance exerce ses activités à l'égard des corps policiers du Québec, y compris la police municipale puisqu'elle relève de la compétence provinciale, et qu'il soit en place de façon permanente. Je serais d'accord. Il y a un organisme professionnel, auquel la loi adoptée par l'Assemblée législative du Québec confère un certain pouvoir et le ministre aura la responsabilité de rendre compte de cet organisme.

Le problème qui se pose à l'heure actuelle, c'est que cet organisme n'existe malheureusement que pour une période limitée. Je vous le répète, il faut examiner les autres corps policiers qui sont en place dans toutes les régions du pays — pas seulement en rapport avec le crime organisé, mais pour toutes sortes d'enquêtes que l'organisme juge bon d'effectuer. Il possédera ces pouvoirs.

J'ai lu les décisions rendues ces dernières années par la Cour suprême. On peut y déceler une tendance. C'est dans l'affaire *Campbell et Shirose* que la tendance de la Cour suprême est sans doute la plus visible. Lors de cette décision, la Cour s'est dite d'avis que la primauté du droit s'applique à la police et que, à ce titre, il faut examiner de près les forces policières. C'est une décision récente.

La Cour suprême est sur le point de rendre une autre décision portant sur exactement le même genre de question. Lorsque j'adopte une loi rapidement, parce qu'on me le demande, je tiens à me convaincre que nous, membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, prenons vraiment la bonne décision. Je veux être certain que nous sommes convaincus que la primauté du droit, que nous sommes avant tout tenus de préserver dans nos lois, est respectée conformément aux normes actuelles.

M. Mosley: Je regrette de vous avoir donné l'impression de m'ingérer de façon indue dans votre travail, car ce n'était pas mon intention.

Toutefois, les membres des forces de l'ordre au Canada sont exaspérés parce que ce problème les touche directement depuis trois ans. Il y a eu des discussions interminables à ce sujet. Le Livre blanc qui a été publié, par exemple, a suscité des séries de discussions avec les parties prenantes, et notamment la plupart des organismes de la société civile au Canada qui ont donné leur avis à ce sujet. Nous avons tenu une table ronde avec des organismes nationaux et avons eu un débat animé et salubre.

Je comprends que, vu sous votre angle, le délai a été court. Je comprends fort bien que vous ne souhaitez pas être obligé de vous prononcer à la hâte sur ce projet de loi. Toutefois, le mécontentement qui a motivé les préoccupations exprimées aujourd'hui était dû simplement au débat prolongé qui a précédé votre étude du projet de loi.

J'ajoute que je suis tout à fait d'accord avec tout ce que vous avez dit au sujet de l'utilité d'un organisme civil de surveillance efficace de la police et de ses opérations. Soit dit en toute déférence, je ne sais pas ce que vous pourrez proposer au sujet de ce projet de loi. Toutefois, d'après les discussions et les questions que vous avez posées à vos témoins, il semble que vous

oversight. That could cause, in our system with two levels of government and two levels of ministerial accountability, some real potential conflicts. Sorting out who is responsible for what will be difficult. If there is a problem with a particular police force, who will look into it?

What this Canadian association of civilian oversight law enforcement is working toward is strengthening effective civilian oversight in this country of the police. There are disparities between the jurisdictions as to how good and how effective it is. That will not be resolved overnight.

However, inserting into the mix a new player, possibly — for the purposes of speculation — an officer of Parliament, in my respectful suggestion will not address that need. It may well cause confusion. It may well lead to jurisdictions saying, “We are not accountable to this officer of Parliament. We have a constitutional responsibility for the administration of justice within our boundaries.”

It is for us to say — this is hypothetical, I am speaking in the voice of a provincial government — that it is our responsibility to oversee the police and it is our responsibility to ensure that there is an effective mechanism in this province. We may have questions about how they do that and it may not be that each jurisdiction is advanced to the stage where it should be, but that question can be addressed.

For example, we have undertaken to bring together, as early as possible, all of the civilian oversight bodies in Canada to discuss the implications of Bill C-24, Bill C-36 and whatever law enforcement implications there may be in Bill C-42. We have undertaken to do that in January or February. We want to talk about these matters. How can it be done properly?

The concern is — and this is with the greatest of respect and appreciation for what you are saying because I think everyone here agrees — that we must have effective civilian oversight of the police, without question. There have been abuses in this country, despite my friend’s statement. I was in Australia in August. In comparison to the Australian police, the police in Canada look very good. However, to arrive at a better system across the country will take a great deal of work and it will not be resolved by an amendment to this bill.

Senator Andreychuk: I was more troubled the longer you spoke, Mr. Mosley, and the more uncomfortable I became about civilian oversight. I do not think the test is to talk about how good we are in comparison with the rest of the world. The test is whether it is good for the citizens of Canada.

I come from a province where we are undergoing a massive scrutiny of what went wrong in our justice system. This gives me very little confidence that civilian oversight has occurred properly and will. This is not because of the people involved; they have the best of intentions.

envisagiez plutôt une nouvelle fonction de surveillance parlementaire. Avec notre régime qui comporte deux paliers de gouvernement et deux niveaux de responsabilité ministérielle, cela risque de susciter de véritables conflits. Il sera difficile d’établir qui est responsable de quoi. Si un problème se pose au sein d’un corps policier donné, qui devra examiner la question?

Cette association canadienne de surveillance civile des forces de l’ordre a pour objet de renforcer la surveillance civile efficace des forces policières dans notre pays. Cette surveillance n’est pas aussi bonne et aussi efficace dans toutes les provinces. On ne résoudra pas le problème du jour au lendemain.

Toutefois, si on fait intervenir un nouveau joueur, par exemple — je ne fais que spéculer — un mandataire du Parlement, on ne résoudra pas le problème, à mon humble avis. Cela risque d’être source de confusion. Cela risque d’inciter les provinces à déclarer: «Nous ne rendons pas de comptes à ce mandataire du Parlement. En vertu de la Constitution, nous sommes responsables de l’administration de la justice sur notre territoire.»

C’est à nous de déclarer — ceci est hypothétique et je parle au nom d’un gouvernement provincial — qu’il nous incombe de surveiller la police et de veiller à ce qu’il existe un mécanisme efficace dans notre province. Nous aurons peut-être des questions à leur poser quant à la façon dont cela se fait et il est possible que toutes les provinces ne soient pas aussi avancées dans ce processus, mais on peut traiter de cette question.

Par exemple, nous avons entrepris de regrouper, dès que possible, tous les organismes de surveillance civils du Canada pour discuter des répercussions du projet de loi C-24, du projet de loi C-36 et de toutes les implications que pourrait avoir le projet de loi C-42 pour les forces de l’ordre. Nous avons décidé de le faire en janvier ou février prochain. Nous voulons discuter de ces questions. Comment faut-il procéder?

Ce qui nous préoccupe — et je le dis avec le plus grand respect et très conscient de ce que vous dites car je crois que tout le monde est d’accord — c’est qu’il nous faut absolument un organisme civil efficace chargé de surveiller les forces policières. Il y a eu des abus dans notre pays, en dépit des déclarations de mon ami. J’étais en Australie en août. Comparée à la police australienne, la police du Canada a l’air parfaite. Toutefois, pour améliorer le système dans tout le pays, il faudra faire de gros efforts et ce n’est pas un amendement à ce projet de loi qui résoudra le problème.

Le sénateur Andreychuk: Plus je vous écoute, et plus je suis troublée et perplexe au sujet de cet organisme de surveillance civil. Je ne pense pas que l’important pour nous soit de nous comparer au reste du monde. Le critère, c’est de savoir ce qui est bon pour les Canadiens.

Je viens d’une province où nous avons entrepris un examen minutieux général de tout ce qui a cloché dans notre système judiciaire. Ce n’est pas fait pour me convaincre que la surveillance civile s’est faite convenablement et qu’elle se fera. Ce n’est pas en raison des personnes en cause qui, elles, sont animées des meilleures intentions.

This is a very difficult field. We have put so many complex issues on the backs of the police in legislation and other complex issues. It is a more complex world, but we have moved and moved. I am not just worried about Quebec. I am worried about what civilian authority has been doing. Basically, they have been tabling statistical reports because there has been a comfort level that there has been a system in which the police must work within the law. There is a double-check that the civilian oversight can catch it if it is going wrong. If not, the courts will catch it or the complaints will catch it.

We are moving into uncharted territory here. To say that a civilian oversight will be sufficient is quite a stretch for me. I would rather you had said that there is a compelling case of necessity for this, and that there is some risk factor and that we will have to scrutinize this legislation very closely in the coming years to see whether it will be done the way it should.

For example, it is not the cases that will end up in the courts that trouble me. I am troubled by those cases that will never get to the courts, which have been investigated and have abuses in them. Abuses leave a trail. We have systems that we have been trying to hone year in and year out, and still citizens do not understand.

We have a whole Aboriginal community that continually tells us the concepts of law we put forward to them are foreign and unknown, and here we are veering from some of the fundamental issues in our criminal law and we say some civilian group will know? You only need to read what the SIRC review says about its scrutiny of CSIS. It is difficult, complex work to get the information that is necessary to be able to scrutinize the system properly.

I do not know if that is a question or just a reaction. It is not as simple and it is not as rosy. This is one of the fundamental things. The rule of law has marked our society and we are dramatically shifting away from the rule of law as it has been recognized. We should recognize that as a society and take ownership of that, not gloss it over and say that it is okay because we will have these checks and balances. I am not that convinced.

Mr. Mosley: We strongly believe that this legislation is necessary. This bill is the product of several years of work based on a conclusion reached that we have a serious problem with organized crime in this country. You have heard all of the statements about that. I do not need to repeat them.

It is not just civilian oversight. We believe there are a number of different means of accountability. Some of them will be in the courts, where an officer has relied on the justification to do something, whatever it may be. It may be absolutely banal — a minor contravention of the law. The defence counsel will scrutinize what that officer did in minute detail in order to establish that the justification does not apply. Why? If it does not apply then the evidence that may be obtained is tainted under the

C'est un domaine très complexe. Nous avons imposé dans notre législation de nombreuses questions très complexes aux corps policiers. Nous vivons dans un monde de plus en plus complexe, mais nous ne cessons d'évoluer. Je ne suis pas simplement préoccupée par le Québec. Je suis préoccupée par ce qu'a fait une instance civile. En fait, elle a déposé des rapports statistiques car il était réconfortant de savoir qu'il existait un système obligeant la police à respecter la loi. C'est une garantie que l'on pourra découvrir d'éventuels actes fautifs grâce à cette surveillance civile. Si ce n'est pas le cas, les tribunaux s'en chargeront ou encore les plaintes.

Nous nous aventurons en territoire inconnu. Il est un peu exagéré, à mes yeux, d'affirmer qu'une fonction de surveillance civile sera suffisante. J'aurais préféré vous entendre dire que c'est absolument nécessaire, qu'il y a certains risques en jeu et qu'il nous faudra passer cette loi au peigne fin dans les années à venir pour vérifier si tout se fait selon les normes.

Par exemple, ce ne sont pas les cas qui seront portés devant les tribunaux qui me préoccupent. Ce qui m'inquiète, ce sont les cas qui n'arriveront jamais jusqu'aux tribunaux, qui ont fait l'objet d'enquêtes et où l'on a décelé des abus. Les abus laissent une trace. Nous avons des systèmes que nous essayons continuellement de perfectionner, et les citoyens ne comprennent toujours pas.

Dans l'ensemble, les Autochtones nous rappellent constamment que le droit que nous leur présentons leur est étranger et inconnu, et ici nous nous écartons de certains enjeux fondamentaux de notre droit pénal et nous estimons qu'un groupe civil quelconque s'en rendra compte? Il n'y a qu'à lire les rapports que le CSARS a rédigés après son examen du SCRS. Il est très difficile d'obtenir les renseignements dont on a besoin pour examiner le système de façon approfondie.

J'ignore s'il s'agit là d'une question ou d'une réaction. Quoi qu'il en soit, la situation n'est ni si simple ni positive. Nous touchons là à un des aspects fondamentaux du droit car la primauté du droit a laissé des traces profondes dans notre société, or nous nous en écartons considérablement. Nous devrions le reconnaître en tant que société et en tirer les conséquences plutôt que de farder la vérité et de dire que tout va bien parce que nous aurons des freins et contrepoids pour éviter les abus. Je n'en suis pas convaincue.

M. Mosley: Nous sommes fermement convaincus que la mesure législative s'impose. Ce projet de loi est le fruit de plusieurs années de travail et il se fonde sur la conclusion selon laquelle il y a un grave problème de crime organisé dans notre pays. Vous avez certainement entendu tous les arguments à ce sujet, il est donc inutile que je les répète.

Il ne s'agit pas que d'une surveillance civile. Nous estimons qu'il existe en plus d'autres moyens d'obtenir une reddition des comptes. Certains sont de nature judiciaire, c'est-à-dire qu'on recourra aux tribunaux lorsqu'un officier aura invoqué une justification quelconque pour faire quelque chose, quelle qu'en soit la nature, même lorsqu'il s'agira d'une entorse tout à fait minime à la loi. En ce cas, l'avocat de la défense examinera soigneusement ce que l'agent aura fait afin d'établir que la

Campbell and Shirose principles, and it goes out and the case is won.

The exercise of this by the police will continue to get extraordinarily close scrutiny in the courts because it is just the way our system works. The old statement is that if you can prove that the constable erred then the evidence will go out under our Charter. The test under the Charter is bringing the administration of justice into disrepute. The object of the exercise is to get the evidence excluded and the charged person walks. Judicial scrutiny will be an important part of the accountability of the police in their application of these provisions.

In regard to the internal controls, you have heard from the police. They are very well aware that if these provisions are misapplied what Parliament has given Parliament can take away. Inevitably, there will be mistakes. People will do things they should not, but the entire apparatus of these forces will be geared to trying to ensure that that does not happen. They are well aware that there will be the spotlight of public scrutiny. This has been the subject of endless debate with the senior ranks of the police forces. They know that they are asking Parliament to give them the tools to do the job. If they abuse those tools they can be removed.

Mr. Kennedy: I think we have lived through this long enough that we start to think the same way. Mr. Mosley said this problem was around for three or four years. In fact, it has been around since 1991 in the *Bond* decision, where the Supreme Court refused to grant leave to rule on an issue dealing with legality. We have been sitting around for 10 years waiting for this thing to be resolved. In 1997, we touched it in the drug legislation, and then finally when the decision came down in *Campbell and Shirose* they put some pay to the matter. We have been trying to get rulings for 10 years. The courts did a little bit here, a little bit there, but never really pronounced on it. It is a long time to have this hanging over one's head.

In terms the adequacy of civilian oversight; I think you should not pin all the weight just on the adequacy of civilian oversight. What are we actually talking about? We are talking about adequacy of opportunities for the acts of the officer to be exposed. The civilian oversight itself may come, after an inquiry, with an action. That action may result in civil lawsuits, criminal actions that are laid, and administrative sanctions against individuals and/or organizations. That is what you are looking at. You have the police community, and then you have a series of windows looking into it. These oversight agencies are just one of those windows. A police internal investigation, depending on the jurisdiction, if you are satisfied with the adequacy, is one window. The individual complainant can go off on his own hook and do it. The disclosure laws in criminal matters now are quite extensive. A person wanting to indicate that a police officer did something improper will ask for disclosure of all the documents.

justification ne s'applique pas. Pourquoi? Si la justification ne s'applique pas, alors les preuves soumises sont entachées et en vertu du jugement dans l'affaire *Campbell et Shirose*, elles sont irrecevables et la cause est gagnée.

L'exercice de ce genre de pouvoir par la police continuera à faire l'objet d'examen très rigoureux par les tribunaux car c'est ainsi que fonctionne notre système. Selon le principe établi depuis longtemps, si l'on peut prouver que l'agent de police a commis une erreur, alors les preuves présentées seront jugées irrecevables en vertu de la Charte. En l'occurrence, la norme invoquée est le discrédit jeté sur la justice. On cherche à faire rejeter les preuves et c'est ainsi que l'accusé est libéré. L'examen judiciaire est une part importante de la mise en oeuvre de ces dispositions afin qu'il y ait reddition de comptes de la part des services policiers.

Pour ce qui est des mesures de contrôle internes, vous avez entendu les témoignages de la police. Leurs membres se rendent bien compte que si l'on fait un usage abusif de ce genre de pouvoir, ce que le Parlement a donné, le Parlement peut le reprendre. Cela dit, il y aura inévitablement des erreurs de commises. Les gens feront des choses qu'ils n'auraient pas dû faire, mais l'exercice de ces pouvoirs sera entièrement encadré afin qu'on évite ce genre d'abus. Les corps policiers se rendent bien compte que leurs faits et gestes seront scrutés à la loupe par la population. La question a d'ailleurs fait l'objet de longs débats au sein de l'état-major de la police. Ils savent qu'ils demandent au Parlement les outils pour faire leur travail. S'ils en abusent cependant, on pourra les leur retirer.

M. Kennedy: Nous avons réfléchi à cette question si longtemps tous les deux que nous commençons à penser de la même façon. Toutefois, M. Mosley nous a dit que le problème existe depuis trois ou quatre ans. En fait, il remonte à 1991, au jugement dans la cause *Bond*, lorsque la Cour suprême a refusé une demande de pourvoi qui portait sur la légalité de certaines mesures. Cela fait donc 10 ans que nous attendons la résolution du problème. En 1997, nous avons abordé la question lorsqu'il s'est agi d'adopter une loi relative aux drogues et dans la cause *Campbell et Shirose*, on a mis fin à la question. Nous essayons d'obtenir des décisions depuis 10 ans. Les tribunaux ont réglé la question par bribes, mais ne se sont jamais vraiment prononcés là-dessus. Il y a longtemps que cette question est en suspens.

Pour ce qui est de la pertinence de la surveillance civile, je pense qu'il ne faut pas tout miser là-dessus. De quoi parlons-nous en fait? Nous parlons de la pertinence de dévoiler au grand jour les actes des agents de police. La surveillance civile peut être exercée, après enquête, par une action en justice. Cette action peut aboutir à un procès au civil, à des poursuites au criminel et à des sanctions administratives contre des particuliers ou des organismes. C'est ce dont il s'agit. Il y a le milieu policier, et toute une série de mécanismes qui l'observent. Les organismes de surveillance sont seulement un de ces mécanismes. Une enquête interne de la police, selon la juridiction, et si elle est pertinente, en est une autre. Un plaignant peut agir seul. Les lois sur la divulgation des renseignements dans les affaires criminelles sont aujourd'hui très détaillées. Une personne qui veut indiquer qu'un agent de police a fait quelque chose de répréhensible demandera la divulgation de tous les documents. M. Mosley vous le dira, il y

Mr. Mosley will tell you we have had large cases like this where we delivered tonnes of paper in terms of disclosure.

Are there many windows? There are many windows in terms of looking at the police organization.

In terms of the compelling case of necessity, we did not want to gild the lily because we have already spoken to that on a number of occasions. I assume the police did. The reality is that undercover officers are important to this kind of investigation, or the use of agents inside who you have turned. They will not just give the evidence for you; they will continue operating. They will be doing things potentially as they continue in that guise as agents that are unlawful.

There has to be some way you can get in there and do these kinds of things. Passive techniques such as wiretaps are becoming increasingly more difficult, with encryption and the sophistication of technologies out there. Sophisticated criminals use code words and all sorts of techniques. They are the first ones to have the latest tools.

At the end of the day, you always go back to the tried and true methods: undercover officers or agents or things of that nature. Is there a case for necessity? Yes, there is. Is it important? Yes, it is. Do we need it? Yes, and that is why we are here.

Look at your oversight in terms of that other paradigm — the opportunity to expose action so there is accountability.

Senator Cools: I thank the witnesses for what I think is an earnest presentation. I do have, as I said before, much sympathy for the police in the field who are fighting crime. I think what is coming clear as this committee has been proceeding and as you have been speaking is that there is a high degree of uneasiness among committee members about many of the bills that we are receiving from your department. I think that is becoming increasingly clear.

You talked about the long debate that precedes such a bill. We hear about this all the time. We hear about these meetings with stakeholders and the consultations and so on. We know nothing of that. Parliament has no knowledge of that. You are asking us to take you on faith that these powers are really needed, but other than your say-so, no real evidence has been put before the committee. For example, Parliament has not undertaken a review of undercover police activities in this country for a while. When I say “say-so,” I do not mean to sound cavalier, but other than what was brought forth before this committee about undercover activities, the committee and Parliament really knows very, very little.

I have no doubt that you have reams of paper and boxes of information and so on, but we do not have that information. I do not know how we will proceed in the future to bridge this enormous difference, but it really has to be bridged.

Mr. Mosley: I believe we did provide some material relating to the nature of the problem, a binder of Criminal Intelligence

a eu beaucoup de causes de cette nature pour lesquelles nous avons fourni des tonnes de documents pour divulgation.

Y a-t-il beaucoup de mécanismes? Il y en a beaucoup qui permettent de surveiller les services de police.

Pour ce qui est de l'absolue nécessité, nous ne voulions pas améliorer ce qui est déjà parfait, parce que nous avons déjà discuté de cela à maintes reprises. Je présume que la police aussi. Il reste que les agents d'infiltration sont importants dans ce genre d'enquête, ou le recours à des informateurs de la police. Ils ne se limiteront pas à vous fournir des preuves, ils vont continuer d'agir. Ils peuvent continuer de mener des activités illégales.

Il doit être possible de faire ce genre de choses. Des techniques passives comme l'écoute électronique deviennent de plus en plus difficiles, avec le cryptage et les progrès de la technologie dans ce domaine. Les criminels astucieux utilisent des mots codés et toute sorte de techniques. Ils sont les premiers à utiliser les techniques les plus récentes.

En bout de ligne, il faut toujours revenir aux méthodes éprouvées: les agents d'infiltration, les informateurs et autres moyens de cette nature. Y a-t-il absolue nécessité? Oui. Est-ce important? Oui. En avons-nous besoin? Oui, et c'est pourquoi nous sommes ici.

Enfin, la surveillance doit être considérée comme un moyen de dévoiler les gestes posés, de sorte à ce qu'il y ait reddition de comptes.

Le sénateur Cools: Je tiens à remercier les témoins pour cet exposé très détaillé. Comme je l'ai déjà mentionné, j'éprouve beaucoup de compassion pour les policiers dans leur lutte contre le crime. On remarque, dans nos travaux et d'après vos commentaires, que les membres du comité ressentent un grand malaise au sujet des nombreux projets de loi qui parviennent de votre ministère. C'est de plus en plus évident.

Vous avez parlé du long débat qui précède l'adoption d'un tel projet de loi. C'est un argument qui revient tout le temps. Nous entendons parler des rencontres qui ont été organisées avec les intervenants, des consultations qui ont eu lieu, ainsi de suite. Or, nous ne sommes au courant de rien. Le Parlement non plus. Vous nous demandez de vous croire sur parole quand vous dites que ces pouvoirs sont vraiment nécessaires. Or, mis à part vos dires, aucune preuve concrète n'a été fournie au comité. Par exemple, cela fait déjà un bon moment que le Parlement n'a pas procédé à un examen des opérations d'infiltration qui ont lieu dans ce pays. Quand je dis «vos dires», je ne dis pas cela cavalièrement. Toutefois, mis à part ce qu'on nous a dit au sujet des opérations d'infiltration, le comité et le Parlement en savent très, très peu.

Vous avez sans doute des piles de dossiers et de documents, sauf que nous n'y avons pas accès. Je ne sais pas comment nous allons être en mesure de corriger cette terrible situation, mais il faudra vraiment faire quelque chose.

M. Mosley: Nous vous avons fourni de la documentation à ce sujet, un classeur qui contient des rapports du Service canadien de

Service Canada reports going back several years. I believe you have heard from witnesses on the nature of the problem.

Your point is well taken. We would be delighted to have more opportunity for dialogue before proposals are developed. The White Paper was issued in May or June of 1999, and that was issued broadly. This committee, if it had wished, could have presumably done a review of that white paper.

The Chairman: Mr. Mosley, you may not realize that Senate committees can only do what they are mandated to do by the Senate. We cannot just on our own decide we will do something.

Mr. Mosley: I appreciate that.

Senator Cools: I think Mr. Mosley has taken the point.

Other than the general expression of concern for how we proceed in the future, I accept and understand that police need powers, and exceptional powers are necessary for exceptional circumstances. I believe many of them do dangerous work.

I am still uncomfortable with delegating what I view as really prerogative powers — whether you call it immunity or whatever you call it — to officers in the field. Could we not have found a way to keep this power directly in the hands of the minister or the ministers?

Mr. Mosley: Are you referring to the designation process?

Senator Cools: In particular, I am looking at the same set of clauses, the designation section: clause 2, the amendment to section 25 of the Criminal Code. I am sympathetic, but I am still troubled. I understand why it is scripted the way it is. I understand that a great deal of consideration has gone into it, but I am a great believer in the upholding of prerogative powers. I think minister's signatures do marvels.

Mr. Mosley: They do, but the ministers, despite their extensive authority, are not prescient. They cannot anticipate. They cannot be everywhere.

More to the point, they really cannot anticipate what might arise in a particular undercover situation. This is the same issue with respect to whether judicial authorization would work. In essence, it will not work because it is not practically feasible to authorize something in advance when you do not know what will happen. You do not know when are you sending the officer out to a particular meeting that he may be asked to deal in contraband at that particular meeting.

From a practical perspective, you have to equip the officer with the necessary authority because the number of situations that can arise is practically infinite. The judicial model, or even a ministerial approval model in advance, works when you know precisely what will happen. In that case, you can authorize that conduct within the constraints of particular conditions, but in this world, you do not know.

renseignement criminel qui remontent à plusieurs années. Des témoins sont venus vous expliquer la nature du problème.

Je comprends ce que vous dites. Nous sommes prêts à vous rencontrer pour discuter plus à fond de la question avant que les propositions ne soient élaborées. Le Livre blanc a été publié en mai ou en juin 1999. Il a été largement diffusé. Le comité aurait pu, s'il avait voulu, l'examiner.

Le président: Monsieur Mosley, les comités sénatoriaux doivent s'en tenir au mandat que leur confie le Sénat. Nous ne pouvons pas, de notre propre chef, décider de faire telle ou telle chose.

M. Mosley: Je comprends.

Le sénateur Cools: Je pense que M. Mosley a compris.

Exception faite des inquiétudes qui s'expriment en général à propos de la façon dont nous allons procéder à l'avenir, j'accepte et je comprends que la police doit avoir des pouvoirs et que, dans des situations exceptionnelles, ce sont des pouvoirs exceptionnels qui s'imposent. Je crois en effet que le travail de beaucoup d'agents de police est dangereux.

Je ne suis toujours pas très à l'aise en ce qui concerne la délégation de ce qui, à mon avis, représente véritablement des prérogatives — que vous parliez d'immunité ou d'autre chose — aux agents sur le terrain. N'aurions-nous pas pu trouver une façon de laisser ce pouvoir directement entre les mains du ou des ministres?

M. Mosley: Voulez-vous parler du processus de désignation?

Le sénateur Cools: J'examine en particulier le même ensemble de dispositions, l'article de désignation: la disposition 2 qui modifie l'article 25 du Code criminel. Tout en étant favorable, je reste inquiète. Je comprends pourquoi elle est libellée de cette façon-là, je comprends qu'elle est le fruit de beaucoup de réflexion, mais je crois fermement au maintien des prérogatives. À mon avis, la signature des ministres fait des miracles.

M. Mosley: Effectivement, mais les ministres, malgré leur pouvoir étendu, n'ont pas la prescience de ce qui peut arriver, ne peuvent pas tout prévoir et ne peuvent pas non plus se trouver partout.

Plus précisément, ils ne peuvent pas vraiment prévoir ce qui pourrait survenir dans une situation d'infiltration donnée. La même question se pose à propos de l'autorité judiciaire. Peut-elle fonctionner? Essentiellement, non, car il n'est pas pratiquement possible d'autoriser quelque chose à l'avance, alors qu'on ne sait pas ce qui va se produire. Vous ne savez pas, lorsque vous envoyez un agent de police sur les lieux d'une rencontre donnée, s'il ne va pas devoir y régler une question de contrebande.

À toutes fins utiles, il faut donner à l'agent de police le pouvoir nécessaire vu que le nombre de situations qui peuvent survenir est pratiquement illimité. Le modèle judiciaire ou même le modèle de préautorisation ministérielle fonctionne lorsqu'on sait précisément à quoi s'attendre. Dans un tel cas, on peut autoriser le recours à certaines mesures à certaines conditions, mais dans le monde du crime organisé, on ignore ce qui peut se passer.

Senator Cools: You were mostly responding to proposed section 25.1, subsection 9 on page 6. Please look at proposed section 25.1, subparagraph 8 on page 5. The lawyers raised concerns about that.

It reads:

A public officer is justified in committing an act or omission — or in directing the commission of an act or omission under subsection (10) — that would otherwise constitute an offence if the public officer ...

It goes on with parts (a), (b) and (c). There was much concern expressed by the bar on this particular section.

Could you settle that?

Mr. Bartlett: Senator, proposed section 25.1 (8) is the basic justification element of the scheme once the officer is designated. It sets up the test of reasonability and probability in all the circumstances. I think the bar's point was simply that at that point that is the control that is left — the reasonability/proportionality test that is set out in that subsection — and it does not have the additional requirements that, for example, damage to property has with an authorization from a senior official.

When they questioned this, they were simply questioning the essential element of the scheme in terms of what the basic controls are — a designation other than the accountability scheme. It is a designation plus the applicable test at that point and, in their view, that was not sufficient.

Senator Cools: How does subparagraph (8) relate to (9), which says that no public officer is justified to do certain things unless a senior official personally authorizes them in?

Mr. Bartlett: Subsection (9) adds the additional element of an authorization by a senior official when certain acts are involved. Those acts are damage to property or directing an agent to commit any act. Due to the seriousness of damage to property and because of the elements involved when an agent is being used, that requires a level of authorization from a senior official additional to what is already required under subsection (8), that being that the officer be designated and that every act be reasonable and proportional in the circumstances.

Senator Cools: It is still quite troubling. I suspect that one problem that we have is that you people have been attempting to draft in such a way as to avoid ugly words like “immunity,” “prerogative” and so on. I am a great believer in the upholding of the law of prerogative. It is an ancient set of laws. I worry that here we will be unintentionally creating new problems. The *Campbell and Shirose* decision would not have been anticipated even a few years ago.

Le sénateur Cools: Je crois que vous réagissiez surtout au paragraphe 25.1(9) à la page 6. Reportez-vous s'il vous plaît au même article 25.1, mais au paragraphe 8 à la page 5. Les avocats ont manifesté leurs préoccupations à ce sujet.

Il y est dit, et je cite:

Le fonctionnaire public est justifié de commettre un acte ou une omission qui constituerait par ailleurs une infraction, ou d'en ordonner la commission au titre du paragraphe (10), si, à la fois [...]

Le texte poursuit avec les alinéas b) et c). Le barreau s'est dit franchement préoccupé par cet article.

Pouvez-vous régler cela?

M. Bartlett: Madame le sénateur, le paragraphe proposé 25.1 (8) est la justification fondamentale de la dérogation une fois que le fonctionnaire public est désigné. Il établit le critère du caractère raisonnable et de la probabilité à respecter dans toutes les circonstances. À mon avis, ce qui a préoccupé le barreau, c'est que ce critère du caractère raisonnable et de la probabilité est tout ce qui reste. Il n'est pas assorti d'exigences supplémentaires comme par exemple, l'autorisation d'un fonctionnaire supérieur, dans les cas où il y a dommage causé à une propriété.

Lorsque le barreau a contesté l'article, il s'interrogeait simplement sur les mesures fondamentales de contrôle, qui correspondent à une désignation et non à une reddition de comptes. Or une désignation et le recours à un critère sont insuffisants à leurs yeux.

Le sénateur Cools: Quels sont les liens entre les paragraphes (8) et (9), puisque dans ce dernier il est dit qu'aucun fonctionnaire public n'est justifié de faire certaines choses à moins d'avoir préalablement obtenu une autorisation écrite d'un fonctionnaire supérieur?

M. Bartlett: Le paragraphe (9) exige l'autorisation d'un fonctionnaire supérieur lorsqu'on envisage de commettre certains actes. Il s'agit de causer des dommages à la propriété ou de demander à un fonctionnaire d'en causer. Étant donné la gravité de l'infraction de dommages à la propriété et en raison des éléments connexes, il faut que le fonctionnaire affecté à cette tâche obtienne une autorisation préalable d'un fonctionnaire supérieur, en plus de ce qui est déjà exigé en vertu du paragraphe (8), à savoir que le fonctionnaire soit désigné et que chacun de ses actes soit raisonnable et proportionnel dans les circonstances.

Le sénateur Cools: Cela demeure très troublant. Je soupçonne que l'un des problèmes dans ce libellé tient au fait que vous avez essayé de rédiger la disposition de manière à éviter l'utilisation de termes assez négatifs comme «immunité», «prerogative» et le reste. Pour ma part, je suis très favorable au maintien du droit des prérogatives, qui remonte à il y a très longtemps. Je m'inquiète qu'on soit peut-être en train de créer de nouveaux problèmes ici. Il y a quelques années, nul n'aurait prédit le jugement rendu dans la cause *Campbell et Shirose*.

The Chairman: Something has just been pointed out to me that may cause us some problems. At the top of page 6, under proposed section 25.1 (8)(a), there is a difference between the English and the French versions.

Senator Joyal: The English version says “investigation of an offence under, or the enforcement of, an Act of Parliament or in the investigation of criminal activity;” The French version says “Il agit dans le cadre soit d’une enquête relative à des activités criminelles ou à une infraction à une loi fédérale[...].” The first part is the same as in the English. However, it continues as “soit du contrôle d’application d’une telle loi;”

[Translation]

The enforcement of the statute applies to the entire statute. It does not apply solely to provisions relating to criminal activity.

[English]

The Chairman: Would it not be more “the enforcement of ...”?

Senator Joyal: There is a difference there.

[Translation]

Senator Nolin: The “Act of Parliament” referred to in the last part of clause 25.1(8)(a) is an act of the Canadian Parliament; in other words, a federal statute.

Senator Joyal: The term implementation control is used. This term is very general in nature.

Senator Nolin: Yes, it applies to all federal legislation.

Senator Joyal: But in one case, there is an investigation and an offence, whereas in the other case, we are talking about implementation control for legislation. That can mean anything. It refers to the way the legislation is implemented.

Senator Beaudoin: I think that it is indeed general: “implementation control for legislation of this nature.”

Senator Nolin: What is implementation control? Does it refer to section 18 of the Federal Court Act?

[English]

Senator Joyal: Senator Pearson suggests that we get clarification tomorrow and I agree with that.

The Chairman: Since it is very late, we will give you overnight to get a clarification on that section, because we are going to clause-by-clause consideration of this bill tomorrow morning.

The committee will now proceed *in camera* on consideration of our report on the regulation proposed by the Chief Electoral Officer.

The committee proceeded *in camera*.

La présidente: On vient d’attirer mon attention sur une anomalie qui pourrait nous causer des problèmes. Au haut de la page 6, à l’alinéa 25.1(8)a), les versions anglaise et française du texte sont différentes.

Le sénateur Joyal: Dans le texte anglais, on lit «investigation of an offence under, or the enforcement of, an Act of Parliament or in the investigation of criminal activity;» tandis que la version française dit ce qui suit «il agit dans le cadre soit d’une enquête relative à des activités criminelles ou à une infraction à une loi fédérale...» Jusque-là les textes sont identiques. Toutefois, le français poursuit en ajoutant «soit du contrôle d’application d’une telle loi;»

[Français]

Un contrôle d’application d’une loi, c’est l’ensemble de la loi. Ce n’est pas uniquement l’activité criminelle.

[Traduction]

La présidente: Est-ce qu’il ne s’agirait pas davantage de «the enforcement of...»?

Le sénateur Joyal: Il y a une différence ici.

[Français]

Le sénateur Nolin: Lorsqu’on fait référence à «telle loi» dans la dernière partie de l’article 25.1 (8)a), «telle loi» a trait à une loi fédérale.

Le sénateur Joyal: C’est le contrôle d’application. Le mot contrôle d’application est très général.

Le sénateur Nolin: Oui, cela a trait à toute loi fédérale.

Le sénateur Joyal: Mais dans un cas, il y a une enquête, il y a une offense, tandis que dans l’autre cas, c’est le contrôle d’application de la loi. Cela peut être n’importe quoi. C’est la façon dont la loi est appliquée.

Le sénateur Beaudoin: Je pense que c’est général: «soit du contrôle d’application d’une telle loi;».

Le sénateur Nolin: C’est quoi, le contrôle d’application? Est-ce l’article 18 de la Loi sur la Cour fédérale?

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Madame le sénateur Pearson propose que nous tirions la question au clair demain et je suis d’accord avec elle.

La présidente: Puisqu’il est déjà très tard, nous allons vous donner la nuit pour obtenir un éclaircissement au sujet de cette disposition, car nous entreprenons demain l’étude du projet de loi article par article.

Le comité va maintenant poursuivre à huis clos son étude du rapport qu’il a produit au sujet de la réglementation proposée par le directeur général des élections.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

From the Department of Justice:

Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy Section;

Mr. William Bartlett, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms Shalin Sugunasiri, Counsel, Criminal Law Policy Section.

From the Department of the Solicitor General of Canada:

Mr. Paul Kennedy, Senior Assistant Deputy Solicitor General, Office of SADSG, Police and Security.

Du ministère de la Justice:

M. Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Division des politiques en matière de droit pénal;

M. William Bartlett, avocat, Division des politiques en matière de droit pénal;

Mme Shalin Sugunasiri, avocat, Division des politiques en matière de droit pénal.

Du ministère du Solliciteur général du Canada:

M. Paul Kennedy, sous-solliciteur général adjoint principal, Bureau du SSGAS, Police et sécurité.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Montreal Urban Community Police Department:

Mr. Denis Asselin, Counsel, Deputy Chief, Head, Legal Affairs Division;

Mr. Marc St-Laurent, Assistant Director, Division of Investigation.

From the Ontario Provincial Police:

Mr. Frank Ryder, Detective Chief, Superintendent;

Mr. Dennis Moore, Detective Superintendent, Organized Crime Unit.

From the Organized Crime Agency of B.C.:

Mr. Mike Ryan, Inspector.

As individuals:

Mr. Guy Ouellette, Specialist in Criminalized Biker Gangs;

Mr. Yves Lavigne, Journalist.

From the Université de Montréal:

Ms Louise Viau, Law Professor.

Du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM):

M. Denis Asselin, avocat, assistant-directeur, chef de la Division des affaires juridiques;

M. Marc St-Laurent, assistant-directeur, Division des enquêtes.

De la Police provinciale de l'Ontario:

M. Frank Ryder, détective, surintendant en chef;

M. Dennis Moore, surintendant-détective, Unité du crime organisé.

De l'Organized Crime Agency of B.C.:

Mr. Mike Ryan, inspecteur.

À titre personnel:

M. Guy Ouellette, spécialiste des bandes de motards criminalisés;

M. Yves Lavigne, journaliste.

De l'Université de Montréal:

Mme Louise Viau, professeure de Droit.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)

A1
C24
L32

Gouvernement
du Canada



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, November 29, 2001

Le jeudi 29 novembre 2001

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Third meeting on:
Bill C-24, An Act to amend the Criminal Code
(organized crime and law enforcement) and to make
consequential amendments to other Acts

Troisième réunion concernant:
Projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel
(crime organisé et application de la loi) et
d'autres lois en conséquence

INCLUDING:
THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-24)

Y COMPRIS:
LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-24)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Moore
Di Nino	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Buchanan P.C. (*November 29, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
* Carstairs, c.p.,	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Moore
Di Nino	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan, c.p. (*le 29 novembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday November 29, 2001
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:55 a.m., this day, in room 256-S Centre Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Biron, Buchanan, P.C., Cools, Fraser, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, Rivest and Robichaud P.C. (13).

Other senators present: The Honourable Senator Di Nino (1).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, September 25, 2001, the committee proceeded to study Bill C-24, An Act in respect of Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts. *(For complete text of Order of Reference see proceedings of the Committee, Issue No. 15, November 8, 2001).*

WITNESS:

From the Department of Justice:

Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

The witness made a statement and answered questions.

At 11:10 a.m., the meeting was suspended.

At 11:25 a.m., the meeting resumed.

The witness answered questions.

It was agreed that clause-by-clause consideration of Bill C-24 proceed.

It was agreed — That the title be stood.

It was agreed — That clause 1 carry.

After debate, it was agreed — That clause 2 carry.

Recorded abstention from Senator Joyal.

It was agreed — That clauses 3 to 10 carry.

After debate, it was agreed — That clause 11 carry.

It was agreed — That clauses 12 to 46.1 carry.

It was agreed — That clauses 47 to 83 carry.

It was agreed — That the title carry.

After debate, it was agreed — That the Steering Committee revise and approve the observations before reporting the bill.

It was agreed that Bill C-24 be reported to the Senate without amendment but with observations.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2001
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénatrice Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Biron, Buchanan, c.p., Cools, Fraser, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson, Rivest et Robichaud c.p. (13).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Di Nino (1).

Également présente: De la Bibliothèque du Parlement, Nancy Holmes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 25 septembre 2001, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence. *(Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 15 du 8 novembre 2001).*

TÉMOIN:

Du ministère de la Justice:

Michael Zigayer, avocat principal, Secteur de la politique en matière de droit pénal.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 10, la séance est suspendue.

À 11 h 25, la séance reprend.

Le témoin répond aux questions.

Il est convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-24.

Il est convenu — Que l'adoption du titre soit reportée.

Il est convenu — Que l'article 1 soit adopté.

Après discussion, il est convenu — Que l'article 2 soit adopté.

L'abstention du sénateur Joyal est consignée au compte-rendu.

Il est convenu — Que les articles 3 à 10 soient adoptés.

Après discussion, il est convenu — Que l'article 11 soit adopté.

Il est convenu — Que les articles 12 à 46.1 soient adoptés.

Il est convenu — Que les articles 47 à 83 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Après discussion, il est convenu — Que le comité de direction revoie et approuve les observations et approuve les observations avant de faire rapport du projet de loi.

Il est convenu qu'il soit fait rapport du projet de loi C-24 au Sénat sans amendement, mais assorti d'observations.

It was moved by Senator Moore that the Chair write a letter to the Justice Minister requesting that the reports mentioned in the bill be transmitted to the committee once a year.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 12:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

Il est proposé par l'honorable sénateur Moore que le président écrive à la ministre de la Justice pour lui demander que les rapports mentionnés dans le projet de loi soient transmis au comité une fois l'an.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday December 4, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-24, *An Act to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other Acts*, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, September 26, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with observations which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

APPENDIX TO THE REPORT

Your Committee appreciates that in this age of globalization and rapid technological change, organized crime has become an extensive and insidious force that is tearing at the social and economic fabric of this country. The violence associated with the drug trade, the warfare among rival criminal organizations, the physical decay of certain areas of our communities and the substantial financial costs generated by organized crime activities are just a few examples of how this phenomenon is detrimentally affecting all Canadians. According to the Minister of Justice, Bill C-24 is an acceptance of, and response to, the need for increased police powers and effective legislation to combat organized crime in this country. While your Committee accepts that this need may be more pressing today than in the past, and we heard much testimony to this effect from representatives of various federal and provincial law enforcement agencies and as well as from individual witnesses, we are uneasy about some elements of Bill C-24. Specifically, we have concerns about proposed sections 25.1 to 25.4 — the law enforcement and criminal liability provisions in clause 2 of the bill.

Members of the Canadian Bar Association and Barreau du Québec, along with representatives of practising defence lawyers, were unanimous in their concern that the exemption from criminal liability provisions in Bill C-24 would fundamentally change our criminal justice system. They argued that proposed section 25.1 of the bill was overly broad in permitting police to engage in a wide range of presently illegal activities, even though the provision is being introduced as part of an organized crime package. Concern was also expressed about insufficient checks and balances in the proposed system and the lack of public accountability for police officers operating under these provisions. There was a consensus

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 4 décembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-24, *Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence*, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 26 septembre 2001, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

ANNEXE AU RAPPORT

Votre Comité comprend que, en cette époque de mondialisation et d'évolution technologique rapide, le crime organisé est devenu une force à la fois vaste et insidieuse qui déchire le tissu social et économique de notre pays. La violence associée au trafic de la drogue, la guerre que se livrent les factions criminelles rivales, la détérioration physique de certains secteurs de nos collectivités et les coûts financiers substantiels qu'entraînent les activités du crime organisé ne sont que quelques exemples de la façon dont ce phénomène a des effets délétères sur tous les Canadiens. Selon la ministre de la Justice, le projet de loi C-24 reconnaît et accepte la nécessité d'accroître les pouvoirs de la police et d'améliorer l'efficacité de la loi pour lutter contre le crime organisé dans ce pays. Votre Comité reconnaît que ce besoin est peut-être plus pressant aujourd'hui qu'autrefois — et nous avons entendu beaucoup de choses en ce sens dans les témoignages de représentants de divers organismes fédéraux et provinciaux d'exécution de la loi et de la part d'individus, mais certains éléments du projet de loi C-24 nous laissent perplexes. Nous nous inquiétons plus particulièrement des articles 25.1 à 25.4 proposés, c'est-à-dire des dispositions relatives à l'exécution de la loi et à la responsabilité pénale prévues à l'article 2 du projet de loi.

Les membres de l'Association du Barreau canadien et ceux du Barreau du Québec, de même que les représentants d'avocats de la défense en exercice, sont unanimes: ils estiment que les dispositions d'exemption de responsabilité pénale prévues dans le projet de loi C-24 modifieraient fondamentalement notre système de justice pénale. Ils font valoir que l'article 25.1 proposé est trop large: il permet à la police de s'engager dans une vaste gamme d'activités actuellement illégales, même si ces dispositions sont introduites dans le cadre de la lutte contre le crime organisé. Ils s'inquiètent également de l'insuffisance des contrôles et des équilibres dans le système proposé et du manque d'imputabilité

among the witnesses that there are significant constitutional problems with these provisions. Indeed, it was suggested that this portion of the bill is completely unnecessary, and that a better use of current police resources under existing provisions of the Criminal Code would be sufficient to beat organized crime.

Your Committee shares many of the concerns expressed by members of the legal profession who appeared before us. There is something paradoxical about breaking the law in order to better enforce it. We are aware of the potential for constitutional challenges to these provisions and the implications for the rule of law in Canada. For instance, proposed section 25.1(2) of the bill is a statement of principle setting out the public interest in recognizing a law enforcement justification. This Committee has in the past carefully reviewed the case law relating to the term “public interest,” in particular, decisions of the Supreme Court of Canada in which the Court found the term unconstitutionally vague. As well, your Committee fears that public accountability is watered down in proposed section 25.1(3) of the bill which would permit the designation of a broad group of public officers rather than a single named individual for exemption from criminal liability. Your Committee was also disturbed by the evidence brought before it of instances where this crucial method of police accountability has broken down or is non-existent. Civilian oversight of police powers is difficult at the best of times, and your Committee believes that legislation authorizing the exercise of such extraordinary powers by police should be as circumscribed as possible in this regard right from the start.

Despite our unease with the new law enforcement justification contained in Bill C-24, your Committee was impressed by the thorough examination of this issue by Professor Louise Viau. Professor Viau, in her presentation to this Committee, extensively canvassed the legal parameters of this justification and found them to be sound, including the expression “without lawful authority” used in paragraph 423.1(1) of the Bill. She felt that the proposed legislation contains sufficient internal checks and balances as well as civilian oversight. Every police officer will not automatically be entitled to rely on the new justification, and those who are, will be limited in their actions. Moreover, in addition to the reporting requirements contained in the bill, Professor Viau noted the availability of police civilian oversight bodies, civil lawsuits for police misconduct and criminal trial review processes as public accountability mechanisms. Professor Viau believed that Bill C-24 had achieved the appropriate balance between the need to fight organized crime, the paramountcy of the rule of law, and civil society’s control over its police forces.

In conclusion, your Committee is clearly aware of the broader context within which Bill C-24 exists. The Committee recognizes that we are rapidly entering uncharted waters in the evolution of our criminal law. Bill C-24 is not the only bill before the Senate that proposes new law enforcement justification provisions. In fact, the Minister of Justice has introduced a number of very

publique pour les agents de police agissant aux termes de ces dispositions. Les témoins s’accordent pour dire que ces dispositions soulèvent des problèmes constitutionnels importants. Certains considèrent même que cette partie du projet de loi est parfaitement inutile et qu’un meilleur usage des ressources actuelles de la police en application des dispositions actuelles du Code criminel suffirait à combattre le crime organisé.

Votre Comité partage beaucoup des préoccupations exprimées par les membres de la profession juridique qui ont comparu devant nous. Il y a quelque chose de paradoxal à devoir enfreindre la loi pour mieux la faire respecter. Nous sommes conscients du risque que représentent ces dispositions en termes de contestations en vertu de la Constitution et du point de vue de la primauté du droit. Par exemple, le paragraphe 25.1(2) proposé est un énoncé de principe selon lequel il est dans l’intérêt public que les modes d’exécution de la loi aient une justification. Ce Comité a déjà eu l’occasion d’examiner attentivement la jurisprudence relative à l’expression « intérêt public », notamment les décisions de la Cour suprême du Canada dans lesquelles celle-ci a estimé que l’expression était trop vague du point de vue constitutionnel. Par ailleurs, votre Comité craint que l’imputabilité publique soit noyée dans le paragraphe 25.1(3) proposé qui permettrait d’attribuer à un large groupe de fonctionnaires plutôt qu’à une personne nommément désignée l’exemption de responsabilité pénale. Votre Comité s’est également inquiété des preuves qui lui ont été fournies de cas où ce principe d’imputabilité crucial pour la police n’est pas appliqué ou est inexistant. Il est difficile, même dans les situations les plus favorables, d’instaurer une surveillance civile des pouvoirs de la police, et votre Comité estime que la loi devrait être aussi circonscrite que possible à cet égard dès le départ.

Malgré notre malaise concernant la nouvelle justification de l’exécution de la loi prévue dans le projet de loi C-24, votre Comité a été impressionné par l’examen approfondi de cette question auquel a procédé le professeur Louise Viau. Madame Viau, dans son exposé au Comité, a largement analysé les paramètres juridiques de cette justification et les a jugés valables, y compris l’expression « sans autorisation légitime » énoncée au paragraphe 423.1(1) du projet de loi C-24. Selon elle, la loi proposée comporte suffisamment de contrôles et d’équilibres internes ainsi que des procédures de surveillance civile. Les agents de police ne seront pas automatiquement autorisés à invoquer la nouvelle justification, et les actions de ceux qui y seront autorisés seront limitées. Par ailleurs, outre les comptes rendus exigés par les dispositions du projet de loi, Madame Viau a fait remarquer qu’il existe des organismes de surveillance civile de la police, qu’il est possible de poursuivre la police pour mauvaise conduite et que nous avons des procédures d’examen des procès criminels en guise de mécanismes d’imputabilité publique. Selon elle, le projet de loi C-24 crée un équilibre valable entre la nécessité de lutter contre le crime organisé, la nécessité de maintenir la primauté du droit, et le contrôle de la société civile sur sa police.

En conclusion, votre Comité est manifestement conscient du contexte dans lequel s’inscrit le projet de loi C-24. Il reconnaît que nous nous engageons rapidement dans des territoires inexplorés eu égard à l’évolution du droit pénal. Le projet de loi C-24 n’est pas le seul projet de loi dont soit saisi le Sénat qui propose de nouvelles dispositions pour la justification de

complex criminal law bills over a very short period of time. Your Committee is concerned that in our rush to protect public safety, we may be losing sight of the bigger picture and eroding critical safeguards that have evolved and been carefully built into the criminal justice system over time. Even in times of crisis, we must be cautious in implementing any legislation that limits the rights and freedoms that are constitutionally guaranteed for all Canadians.

Your Committee therefore recommends that the Senate take the necessary steps to ensure that it fulfills its review obligation under section 46.1 of Bill C-24. It is our hope that the areas of concern outlined in these observations will be thoroughly canvassed during the review of the operation of sections 25.1-25.4, at both the federal and provincial levels, within the next three years. As well, we would expect that the Minister of Justice and the Solicitor General of Canada will monitor these issues, and collect, on an ongoing basis, compliance data to ensure that an effective study of this area of the bill may be carried out by both houses of Parliament.

l'exécution de la loi. En fait, la ministre de la Justice a, en très peu de temps, introduit un certain nombre de projets de loi très complexes en matière pénale. Votre Comité s'inquiète que, dans notre hâte à protéger la population, nous risquions de perdre notre sens de la perspective et que nous compromettions les garanties cruciales issues de l'évolution du droit et progressivement intégrées avec précaution dans notre système de justice pénale. Même en temps de crise, nous devons prendre garde à ne pas limiter les droits et libertés garantis aux Canadiens par la Constitution.

Votre Comité recommande donc que le Sénat prenne les mesures qui s'imposent pour veiller à respecter son obligation d'examen aux termes de l'article 46.1 du projet de loi C-24. Nous espérons que les motifs d'inquiétude que nous avons exprimés dans nos observations seront soigneusement examinés au cours de l'examen du fonctionnement des articles 25.1 à 25.4, à l'échelle fédérale et à l'échelle provinciale, au cours des trois prochaines années. Nous comptons également que la ministre de la Justice et le Solliciteur général du Canada surveilleront toutes les questions et recueilleront les données nécessaires afin de s'assurer qu'il sera possible de procéder à une étude efficace à cet égard.

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 29, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-24, to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other acts, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before we go to clause-by-clause consideration of the bill, we will hear from Mr. Zigayer, from the Department of Justice.

[*Translation*]

Mr. Michael E.N. Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Honourable Senators, in response to a question raised yesterday by Senator Joyal inquiring as to whether there was any difference between the English and French versions of section 25.1(8)(a), I consulted our expert in legislative drafting as well as the person who drafted the French version of the bill. Here is the answer I was given.

Generally speaking, the expression “contrôle d’application” is used in federal laws as the French equivalent of “enforcement.” It appears in dozens of federal laws and refers to legislative constraints such as criminal proceedings. The expression is often used in combination with “application” as the English equivalent of “administration and enforcement.”

Take, for example, section 34 of the Canada Customs and Revenue Agency Act which reads as follows:

[*English*]

The Board may not direct the commissioner or any other person on the administration and enforcement of the program legislation.

[*Translation*]

The French version of section 34 reads as follows:

Le conseil ne peut donner aux commissaires ou à toute autre personne des instructions relatives à l’application ou au contrôle d’application de la législation fiscale et douanière.

In subsection 13(3) of the Canadian Food Inspection Agency Act, the word “enforcement” is rendered in French by “contrôle d’application.” Furthermore, in subsection 29(1) of the Competition Act, the expression “enforcement of this act” is rendered in French by “le contrôle d’application de la présente loi.”

In conclusion, the use of the expression “contrôle d’application d’une telle loi” in subsection 25.1(8) a) of the Criminal Code, as amended by clause 2 of Bill C-24, is entirely appropriate as an equivalent of “the enforcement of an act of Parliament.” I trust that answers the question raised yesterday.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 29 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui à 10 h 55 pour examiner le projet de loi C-24, Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d’autres lois en conséquence.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, avant d’entamer l’étude article par article du projet de loi, nous entendrons le témoignage de M. Zigayer, du ministère de la Justice.

[*Français*]

M. Michael E.N. Zigayer, avocat principal, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, en réponse à une question posée hier, par le sénateur Joyal, à savoir s’il y avait une différence entre la version anglaise et française de l’article 25.1 (8)a), j’ai consulté notre expert rédacteur et celui qui a rédigé la version française de ce projet de loi et j’ai obtenu une réponse.

J’aimerais vous confirmer que l’expression «contrôle d’application» est généralement utilisée dans les lois fédérales comme équivalent à «the enforcement». L’expression «contrôle d’application» figure dans des dizaines de lois fédérales et désigne les mesures de contraintes mises en oeuvre pour l’observation de la loi, telles les poursuites pénales. L’expression est souvent employée en tandem avec «application», comme l’équivalent de l’anglais «administration and enforcement».

À titre d’exemple, citons l’article 34 de la Loi sur l’agence canadienne des douanes et du revenu. On peut lire à l’article 34 et je cite:

[*Traduction*]

Le conseil ne peut donner à un commissaire ou à toute autre personne des instructions relatives à l’application ou au contrôle d’application de la législation fiscale et douanière.

[*Français*]

En français, à l’article 34 on peut lire et je cite:

Le conseil ne peut donner aux commissaires ou à toute autre personne des instructions relatives à l’application ou au contrôle d’application de la législation fiscale et douanière.

Au paragraphe 13(3) de la Loi sur l’agence canadienne d’inspection des aliments, l’expression en anglais «enforcement» est remplacée en français par «contrôle d’application». De plus, à l’article 29(1) de la Loi sur la concurrence, l’expression en anglais «enforcement of this act» est remplacée en français par «le contrôle d’application de la présente loi».

En conclusion, l’expression «contrôle d’application d’une telle loi», à l’article 25.1 (8)a) du Code criminel, dans la version édictée par l’article 2 du projet de loi C-24, est tout à fait correcte comme équivalent «the enforcement of an act of Parliament». C’est la réponse à la question qui a été posée hier.

[English]

The Chairman: Are there any questions?

Senator Fraser: As this committee has continued its work, I was struck by the realization that the methods of drafting our bilingual laws are changing. I appreciate that you have persuaded us that this is habitual, traditional language in Canadian law, but Senator Rivest, who knows better than I, says it is not very good French.

Do you happen to know, Mr. Zigayer, as we go through the process of fixing up our laws to be bijural — that is, in the true sense instead of the French being translated English — whether we are finding more euphonious phrases for expressions such as “contrôle d’application,” or did you, as researchers, go that far?

Mr. Zigayer: In my personal experience as one of the instructors in the drafting of this bill, the set-up is that you work with both drafters at the same time. They use flat screens and they sit on one side of the table. You have your own screens and you watch them work. The French is being written at the same time as the English is being written. It is not a translation of one to the other; it is a formulation that respects the rules. They work side by side.

Senator Fraser: Do you stand back behind them and say, “What we want to do here is this”?

Mr. Zigayer: I used to do that, but now I have my own screen on the other side of the table. If I had a question with regard to a particular word or phrase, they might do a word or a phrase search in the existing statutes. With this particular phrase, they found 145 similar usages in federal law.

Senator Fraser: So there is a precedent that the courts will understand. Can we improve upon our language as we go?

Mr. Zigayer: We want to do that. You are talking about making a law more accessible and more easily understood. That is something we have been working on the last few years. For example, you will see less Latin used in our legislation. This is a continuing process. When an opportunity arises to amend a statute, we try to improve it. An example of that in Bill C-24 is what we are proposing to do with regard to the list of offences for which you can obtain a wiretap authorization. It used to be that section 183 of the Criminal Code listed, one after the other, all the offences. If you amended one in the middle, then you had to re-enact the whole provision. Henceforth — that is, if you pass this legislation as drafted — we have broken it down into chunks so that Criminal Code provisions are in chunk A, chunk B would contain another statute, and so on.

Senator Fraser: Is that rather than the code being one indigestible lump?

[Traduction]

La présidente: Y a-t-il des questions?

Le sénateur Fraser: Tandis que le comité procédait à ses travaux, j’ai été frappée de constater que la méthode de rédaction de nos lois dans les deux langues officielles est en train de changer. J’apprécie que vous nous ayez persuadés que c’est habituel, la formulation traditionnelle en droit canadien, mais le sénateur Rivest, qui en sait plus que moi, dit que le français n’est pas très bon.

Est-ce que vous savez, par hasard, monsieur Zigayer, puisque vous êtes en train d’arranger une loi pour qu’elle puisse être bijuridique — c’est-à-dire, dans le sens réel plutôt que celui de la traduction du français à l’anglais — s’il s’y trouve d’autres euphonies avec des expressions comme «contrôle d’application», ou du moins, dans vos recherches, êtes-vous allés aussi loin?

M. Zigayer: D’après mon expérience personnelle, en tant que l’un des instructeurs dans la rédaction de ce projet de loi, la façon dont nous fonctionnons, c’est que nous travaillons avec les deux rédacteurs en même temps. Ils ont des écrans plats, et ils s’assoient à un bout de la table. Vous avez vos propres écrans, et vous les regardez travailler. Le français est écrit en même temps que l’anglais. Ce n’est pas une traduction de l’une à l’autre langue; c’est une formulation conforme aux règles. Ils travaillent côte à côte.

Le sénateur Fraser: Est-ce que vous êtes derrière eux pour dire, «Voici ce que nous voulons faire là»?

M. Zigayer: Ça m’est arrivé de le faire, mais maintenant, j’ai mon propre écran de l’autre côté de la table. Si j’ai une question à poser sur un mot ou une phrase en particulier, ils peuvent faire une recherche de mots ou d’expressions dans les lois existantes. Pour cette expression en particulier, il y a 145 occurrences semblables dans la loi fédérale.

Le sénateur Fraser: C’est donc qu’il y a un précédent, que les tribunaux comprendront. Pouvons-nous améliorer nos formulations en cours de chemin?

M. Zigayer: Nous voudrions le faire. Vous parlez de rendre la loi plus accessible et plus facile à comprendre. C’est quelque chose sur quoi nous travaillons depuis quelques années. Par exemple, vous verrez moins de latin dans les lois. C’est un processus continu. Lorsqu’une occasion se présente de modifier une loi, nous essayons de l’améliorer. C’est ce que nous nous proposons de faire dans le projet de loi C-24, par exemple, en ce qui concerne la liste des infractions pour lesquelles l’on peut obtenir une autorisation d’écoute électronique. Auparavant, à l’article 183 du Code criminel, on faisait la liste, l’une après l’autre, des infractions. Si l’on modifiait l’une d’elles au centre de la liste, il fallait réadopter tout l’article. Désormais — c’est-à-dire si cette loi est adoptée telle quelle — nous avons morcelé cette liste, et ainsi, les dispositions relatives au Code criminel sont dans la première partie, la deuxième concernerait une autre loi, et cetera.

Le sénateur Fraser: Est-ce que c’est pour que le Code soit un peu moins indigeste?

Mr. Zigayer: Yes. We want to reduce that burden in the future. It is an example of modernization and using new techniques. We are not perfect yet.

Senator Fraser: You can add a phrase that brings a little more understanding.

Mr. Zigayer: We are bringing it back to the office.

[Translation]

Senator Beaudoin: Like Senator Fraser, I too am prepared to go along with your suggestion. However, I maintain that just because the same expression is used fourteen times does not mean that it is a good expression. I fully agree with Senator Fraser's claim that this does not prove its worth as an expression. Nevertheless, based on your explanations, it would seem to be an appropriate use of the expression. It was Senator Joyal, not me, who brought this up, but I am prepared to live with it.

Senator Nolin: After listening to Mr. Zigayer's explanation, I think the committee would be interested in seeing how the drafters go about their work. We could hold a meeting with Justice Department officials to see how both official versions of our laws are drafted. This would certainly answer many of our recurring questions about the appropriateness and quality of the language used in both official versions. Organizing such a meeting would, in my view, be a timely initiative.

[English]

The Chairman: If this committee were ever unofficially invited to see the process in actual operation, we would all be delighted to attend.

Mr. Zigayer: If you would like to propose that a statute be drafted, something could be arranged. I do not think we could invite you to sit in on the actual drafting of a bill, but if you have a proposal to amend, say, one clause, then I anticipate that you could attend and watch them try to do that.

The Chairman: That is another question entirely. You are talking about a mock-up.

Mr. Zigayer: I am referring to the time up to the point when the bill is tabled.

The Chairman: Our Library of Parliament assistant has offered to give us a demonstration after Christmas. We may see the process in operation. It certainly sounds fascinating.

Honourable senators, are there any further questions?

Senator Cools: My apologies to the witness for being late. Unfortunately, I went to the East Block first, where we usually hold our meetings.

I did not quite hear the bulk of the exchange with Senator Fraser, but I should like to add a comment or two in respect of the little bit that I did hear, which was about the last two sentences. My remark relates to what people frequently refer to, as did the witness, as the modernization of language. When modernizing language, one must be careful and cautious not to change, at the

M. Zigayer: Oui. Nous voulons réduire ce fardeau dans le futur. C'est un exemple de modernisation et d'application des nouvelles techniques. Nous n'avons pas encore atteint la perfection.

Le sénateur Fraser: Vous pouvez ajouter quelques mots pour que ce soit plus facile à comprendre.

M. Zigayer: Nous remportons l'article au bureau.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Tout comme le sénateur Fraser, je suis prêt à accepter ce que vous nous suggérez. Toutefois, mon argument demeure que ce n'est pas parce que c'est utilisé 14 fois de suite que c'est bon. Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Fraser lorsqu'elle dit que ce n'est pas une preuve que c'est la meilleure expression. Tout de même, comme vous l'expliquez, cela m'apparaît acceptable. Ce n'est pas moi qui ai soulevé le point, c'est le sénateur Joyal, mais je serais prêt à l'accepter.

Le sénateur Nolin: Je crois, après avoir entendu le témoignage de M^e Zigayer, que le comité serait intéressé à observer comment les rédacteurs fonctionnent. Nous pourrions tenir une séance de rédaction avec les représentants du ministère de la Justice pour vraiment voir comment s'élaborent les deux versions officielles de nos lois. Une telle séance répondrait certainement à plusieurs de nos questions récurrentes sur la valeur et la qualité de la langue utilisée dans les deux versions officielles de nos lois. Je pense qu'il serait à propos d'organiser cette petite séance de rédaction.

[Traduction]

La présidente: S'il arrivait au comité d'être officiellement invité à observer le processus en plein déroulement, nous serions ravis d'y aller.

M. Zigayer: Si vous voulez proposer la rédaction d'un texte de loi, cela pourrait s'arranger. Je ne pense pas que nous pourrions vous inviter à assister à la rédaction elle-même du projet de loi, mais si vous avez une proposition d'amendement, disons, d'un article, je pense que vous pourriez y assister et observer comment ils s'y prennent.

La présidente: C'est un autre sujet, entièrement. Vous parlez de maquette.

M. Zigayer: Je parle de la période qui précède la présentation d'un projet de loi.

La présidente: Notre adjointe de la Bibliothèque du Parlement a offert de nous faire une démonstration après Noël. Nous pourrions voir le déroulement du processus. Cela semble certainement fascinant.

Honorables sénateurs, y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Cools: Je m'excuse au témoin de mon retard. Malheureusement, je suis d'abord allée à l'édifice de l'Est, où se tiennent nos réunions d'habitude.

Je n'ai pas entendu tout l'échange avec le sénateur Fraser, mais j'aimerais ajouter un commentaire ou deux sur le peu que j'ai entendu, à propos des deux dernières phrases. La remarque que je vais faire se rapporte à ce que les gens appellent souvent, comme l'a fait le témoin, la modernisation de la langue. Lorsqu'on modernise la langue, il faut faire attention à ne pas changer, en

same time, the fundamentals of the law. We live in an era when the principles behind the law are no longer widely known or understood. I have listened to Mr. Zigayer and to the previous witnesses on the drafting of those provisions that they call the designation provisions. I have taken note of the due consideration and diligence that was expressed, but if, in drafting anything as difficult as criminal law, we stay with the age old concepts that were widely known and widely understood by all the practitioners and by all the members, I cannot help but think that we would be on far firmer ground. For example, perhaps some of these provisions should have been drafted using the old term *contra pacem domini regis*. Our Latin scholars will know what that means. It means "against the peace of our lord the king," which is the basis of the criminal law. Every crime is an offence against the person of the king. If we stay with our ancient, tested and true common law and rule of law background, I think we would be on firmer ground. The concept of *contra pacem domini regis* goes with the concept of peace, order and good government, which has been the anchor of British Constitutions throughout the world.

I caution the department, in its desire to be popular, that quite often fundamental principles are lost. This becomes very clear when one reads the judgments on these cases and as the judgments are tested before the courts. My reading of the *Campbell and Shirose* case shows a profound misunderstanding of the law of the prerogative in respect of protecting the public against violence, disorder and crime. I put that to you because there has been a lot of pressure on departments, ministers and drafters to speak in "common language" and in "plain language." We must be careful because we may lose sight of some fundamental principles.

[Translation]

Senator Joyal: Is the French equivalent of this expression found elsewhere in the Criminal Code? You mention in your briefing notes that it is used in several federal laws.

Mr. Zigayer: Unfortunately, my colleague did not provide me with that information. We could always find out and get back to you.

Senator Joyal: I would like you to do that. If the expression appears in the Criminal Code, then the concept has already been given a legal interpretation. This bill amends the Criminal Code. To my mind, this definition, which I consider appropriate, nonetheless has special implications. The bill grants police officers extraordinary powers. We cannot run the risk of extending these special powers to anything other than offences covered under federal laws. We cannot extend these to activities tied to the overall enforcement of the objectives of the act.

même temps, les fondements de la loi. Nous vivons à une époque où les principes qui sous-tendent la loi ne sont plus connus ni compris par tout le monde. J'ai écouté M. Zigayer et les témoins précédents, au sujet de la rédaction de ces dispositions qu'ils appellent les clauses de désignation. J'ai noté que l'on a dit qu'il y a eu considération et diligence raisonnables mais si, dans la rédaction de n'importe quel texte aussi difficile que ce qui touche au droit pénal, nous préservons des concepts anciens qui étaient bien connus et bien compris par tous les pratiquants et par tous les membres, je ne peux m'empêcher de penser que nous serions bien plus sûrs de nous. Par exemple, peut-être certaines de ces dispositions auraient dû être rédigées avec l'ancienne expression *contra pacem domini regis* — et nos spécialistes du latin sauront ce que cela signifie. Cela signifie «contre la paix de notre roi», qui est le fondement du droit pénal. Tout crime est une infraction contre la personne du roi. Si nous préservons la toile de fond ancienne, éprouvée et véritable de la règle du droit commun, il me semble que nous ne prendrions aucun risque. Le concept de *contra pacem domini regis* correspond au concept de paix, d'ordre et de bon gouvernement, qui a été le point d'ancrage des constitutions britanniques dans le monde entier.

Je mets le ministère en garde contre le fait que, par désir d'être populaire, souvent, nous causons la perte de principes fondamentaux. Cela devient très clair lorsqu'on lit les décisions rendues dans ces cas, et quand elles sont contestées devant les tribunaux. Ce que j'ai lu de l'affaire *Campbell et Shirose* montre une profonde méprise de la loi de la prérogative en ce qui concerne la protection du public contre la violence, le désordre et le crime. Je vous dis cela parce que le ministère les ministres et les rédacteurs subissent beaucoup de pression pour qu'ils s'expriment en «langage courant» et en «langage clair». Nous devons faire attention parce que nous pourrions perdre de vue certains principes fondamentaux.

[Français]

Le sénateur Joyal: Est-ce que la version française de l'expression se retrouve ailleurs dans le Code pénal? Vos notes de breffage de ce matin nous mentionnent qu'elle est courante dans plusieurs lois fédérales.

M. Zigayer: Je n'ai malheureusement pas cette information. Mon collègue ne me l'a pas donnée. On peut toujours le vérifier.

Le sénateur Joyal: J'aimerais que vous vérifiiez et que vous nous en informiez. Si l'expression se retrouve dans le Code pénal, à ce moment-là le concept est déjà interprété dans la loi pénale. Ici, nous amendons le Code pénal. Il me semble important que la définition que vous en donnez — qui m'apparaît convenable — a quand même des implications particulières. On permet l'exercice de pouvoirs qui ne sont pas courants par rapport à la conduite habituelle des policiers. Il me semble que nous ne pouvons pas prendre le risque d'étendre ces pouvoirs à autre chose que simplement les infractions qui sont couvertes par les statuts fédéraux et non pas étendus à l'ensemble de l'application des objectifs de la loi.

[English]

Mr. Zigayer: I have a cell phone and I can try to contact my colleagues now. It will not take more than a few minutes.

The Chairman: We will wait for you to do that.

Senator Fraser: Do we have the Criminal Code here?

The Chairman: Yes, we do.

[Translation]

Mr. Zigayer: To answer Senator Joyal's question, I checked with one of my colleagues in the Legislation Section and he informs me that nowhere else is this expression used in the Criminal Code.

[English]

The Chairman: Thank you very much. Is there further discussion on this matter?

Senator Joyal: I do not want to delay the work of the committee this morning on this, Madam Chair, because I know we have an agenda to deal with this morning. I read the examples in the briefing note we have on the table. I will review some of the examples with our expert after the meeting this morning. I recognize that one has to read the whole section, given the kind of offences that are contemplated, to measure the impact of this. If this were already in the code, I would be content but, since it is not, I would like to satisfy myself that the way it is used in the statutes and the kind of offences that are stated in those statutes confirm the limited interpretation that can be applied to it. That is what we must have in mind. It is only in the execution of the offences that those powers should be used. We all agree around the table that this would be the objective of the section, and we want to ensure that this is how the courts would interpret it.

Senator Andreychuk: I believe the witness wanted to confirm if that particular French phrase is used elsewhere in the Criminal Code. However, I want to know where the English phrase is used. Was it used anywhere else in the Criminal Code, and if so, what was the French equivalent? Are we to assume the English phrase was also not used anywhere in the Criminal Code? The inference is that it is found nowhere else in the Criminal Code.

Mr. Zigayer: It happens from time to time that we introduce a new concept into the Criminal Code. The expression "DNA data bank" has been in our legislation for only a few years. From time to time, we come up with new expressions to create new provisions and new organizations. It seems to be frequently used in other statutes. It may not have been used in the Criminal Code before because we used other means to achieve the same objective.

Both senators have raised an interesting question, and it is one I will take back to my colleagues. Perhaps my colleague will provide me with the complete list of statutes, or at least a percentage, say, 50 per cent. It was a long list, and you may have

[Traduction]

M. Zigayer: J'ai un téléphone cellulaire et je peux essayer de communiquer avec mes collègues maintenant. Cela ne prendra que quelques minutes.

La présidente: Nous vous attendrons.

Le sénateur Fraser: Est-ce que nous avons le Code Criminel ici?

La présidente: Oui.

[Français]

M. Zigayer: En réponse à la question posée par le sénateur Joyal, j'ai vérifié avec un de mes collègues de la Section de la législation et il me confirme qu'il n'y a pas d'autres exemples de l'usage de cette expression dans le Code criminel.

[Traduction]

La présidente: Je vous remercie. Y a-t-il autre chose à dire sur le sujet?

Le sénateur Joyal: Je ne voudrais pas retarder les travaux du comité, ce matin, madame la présidente, parce que je sais que nous avons un programme à remplir. J'ai lu les exemples, dans la note d'information que nous avons sur la table. J'examinerai certains exemples avec notre expert après la réunion de ce matin. Je reconnais qu'il faut lire tout l'article, étant donné le type d'infractions qui sont envisagées, pour mesurer l'impact de ceci. Si c'était déjà dans le code, je n'y verrais rien à redire, mais puisque ça ne l'est pas, j'aimerais me satisfaire en vérifiant que la façon dont c'est utilisé dans la loi, et le type d'infraction prévu dans cette loi confirment l'interprétation limitée qui peut y être appliquée. C'est ce que nous devons garder à l'esprit. C'est seulement dans l'exécution des infractions que ces pouvoirs devraient être utilisés. Nous sommes tous d'accord, ici, que ce serait l'objectif de l'article, et nous voulons nous assurer que c'est ainsi que les tribunaux l'interpréteraient.

Le sénateur Andreychuk: Je pense que le témoin voulait vérifier que cette expression, en particulier, en français, est utilisée ailleurs dans le Code criminel. Cependant, j'aimerais savoir où elle est utilisée dans les textes de loi anglais. Est-ce qu'elle est quelque part ailleurs dans le Code criminel et, le cas échéant, quel est l'équivalent français? Est-ce que nous devons assumer que l'expression anglaise n'était pas, elle non plus, utilisée ailleurs dans le Code criminel? La conclusion est qu'elle n'est nulle part ailleurs dans le Code criminel.

M. Zigayer: Il arrive, de temps en temps, que nous introduisons un nouveau concept dans le Code criminel. L'expression «DNA data bank» est dans nos textes législatifs depuis de nombreuses années. De temps en temps, nous formulons de nouvelles expressions pour créer de nouveaux articles et de nouvelles organisations. Cette expression semble être fréquemment utilisée dans d'autres lois. Peut-être ne l'a-t-elle pas été auparavant dans le Code criminel parce que nous avions d'autres moyens de réaliser le même objectif.

Les deux sénateurs ont soulevé une question intéressante, que je transmettrai à mes collègues. Peut-être recevrai-je de mon collègue la liste complète des lois, ou au moins un certain pourcentage, disons, 50 p. 100. C'était une longue liste, et

to examine whether the French and the English say the same thing.

I will also ask the other question, namely: Was the English used in the Criminal Code previously and not translated in the same fashion?

Senator Beaudoin: «Enforcement» is often used in the Criminal Code.

The Chairman: Enforcement is what this is all about.

[Translation]

Senator Nolin: This morning, our attention is focussed on the expression «contrôle d'application de la loi.» In addition to finding a reference to it in the briefing note we received this morning, it also appears in the proposed new section 25.1(2), the provision that spells out the principle sought. Without question, Senator Joyal has raised an important question which we should examine further.

[English]

Senator Cools: Today or in the future?

Senator Nolin: It is up to us to decide.

Senator Joyal: I would suggest third reading. However, I do not want to interrupt Senator Nolin.

[Translation]

Between this morning's proceedings and the debate on third reading, we will have time to gather additional information and if we need to intervene or raise a particular point on third reading, we will do so.

I had no intention of asking that we defer this morning's agenda as long as we are not satisfied with the explanations we received.

Senator Nolin: That was also the purpose of Senator Joyal's question.

[English]

The Chairman: Is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-24, to amend the Criminal Code (organized crime and law enforcement) and to make consequential amendments to other acts?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I will divide this at clause 47. From there on, the bill deals with consequential amendments.

Shall clauses 1 to 46(1) carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Clause 46(1) is at the bottom of page 45. Consequential amendments begin at that point.

peut-être devrez-vous vérifier si le français et l'anglais disent la même chose.

Je vais aussi poser l'autre question, c'est-à-dire: est-ce que l'anglais a été utilisé dans le Code criminel auparavant, sans être traduit de la même manière?

Le sénateur Beaudoin: «Enforcement» est souvent dans le Code criminel.

La présidente: Il ne s'agit que d'application.

[Français]

Le sénateur Nolin: L'expression «contrôle d'application de la loi» est celle qui attire notre attention ce matin. En plus de la retrouver à l'article auquel il est fait référence dans la note qui nous a été remise ce matin, on la retrouve au paragraphe 2 de l'article 25.1. Il s'agit là du paragraphe qui énonce le principe recherché par cet amendement. Il n'y a pas de doute que le sénateur Joyal a soulevé une question importante à laquelle nous devons nous attarder.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Aujourd'hui, ou dans le futur?

Le sénateur Nolin: C'est à nous d'en décider.

Le sénateur Joyal: Je suggérerais une troisième lecture. Cependant, je ne veux pas interrompre le sénateur Nolin.

[Français]

Entre le moment de nos travaux ce matin et le débat en troisième lecture, on aura eu le temps de prendre connaissance des informations additionnelles que nous aurons et s'il y a lieu d'intervenir ou de le mentionner d'une façon particulière à l'étape de la troisième lecture, nous le ferons.

Mon intention n'était pas de demander que l'on sursoie à notre agenda de ce matin tant que nous n'étions pas satisfaits des éclaircissements que nous voulons obtenir à cet égard.

Le sénateur Nolin: C'était aussi l'intention de l'intervention du sénateur Joyal.

[Traduction]

La présidente: Le comité est-il d'accord pour entamer l'examen article par article du projet de loi C-24, loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence?

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est adopté.

L'adoption du titre est-elle reportée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Je couperai ce texte à la clause 47. À partir de là, le projet de loi traite des amendements corrélatifs.

Les articles 1 à 46(1) sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: L'article 46(1) est au bas de la page 45. C'est là que commencent les modifications corrélatives.

Senator Joyal: Madam Chair, I would like the vote to be called separately on clause 2, which starts at page 3 and continues to page 9. I would prefer that we have a separate call of vote on the amendments to section 25.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 3 to 46(1) carry?

Senator Joyal: I am sorry, but I am having difficulty following the procedure this morning.

The Chairman: Clause 2 is the one that you wanted us to separate. We just agreed to that.

Senator Joyal: That is the one I wanted to formally take a stand on.

The Chairman: All right. Does clause 2 carry on division?

Senator Joyal: Yes. I should like to represent my formal abstention on that one.

The Chairman: Clause 2 carries, on division.

The Chairman: Shall clauses 3 to 46.1 carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Beaudoin: May I make an observation on clause 11?

The Chairman: In that case, shall clauses 3 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 11 carry?

Senator Beaudoin: I was intending to move an amendment to that clause, but after the testimony of Ms Viau yesterday, I am satisfied that clause 11 may be left as it is. This is an observation, I am not moving an amendment.

Senator Nolin: Madam Chair, should we make any observations we may have now, or should we wait until later?

The Chairman: I would like you to wait until the end.

Shall clause 11 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 12 to 46.1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 47 to 83 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, j'aimerais que vous demandiez le vote spécifiquement pour l'article 2, qui commence à la page 3 et continue jusqu'à la page 9. Je préférerais qu'il y ait un vote distinct sur les amendements à l'article 25.

La présidente: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 3 à 46(1) sont-ils adoptés?

Le sénateur Joyal: Je regrette, mais j'ai de la difficulté à suivre la procédure, ce matin.

La présidente: L'article 2 est celui que vous vouliez adopter séparément. Nous venons de l'adopter.

Le sénateur Joyal: C'est celui au sujet duquel je voulais prendre position formellement.

La présidente: D'accord. Est-ce que l'article 2 est adopté avec dissidence?

Le sénateur Joyal: Oui. J'aimerais signaler mon abstention formelle sur celui-là.

La présidente: L'article 2 est adopté avec dissidence.

La présidente: Les articles 3 à 46.1 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Beaudoin: Puis-je faire une observation au sujet de l'article 11?

La présidente: Dans ce cas, les articles 3 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Ils sont adoptés.

L'article 11 est-il adopté?

Le sénateur Beaudoin: Je comptais proposer un amendement à cet article, mais après le témoignage de Mme Viau hier, je conviens que l'article 1 peut rester tel quel. Ce n'est qu'une observation, je ne propose pas d'amendement.

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, devrions-nous faire toutes nos observations maintenant, ou vaut-il mieux attendre plus tard?

La présidente: J'aimerais que vous attendiez la fin.

L'article 11 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 12 à 46(1) sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Les articles 47 à 83 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adopté.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that this bill be reported without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that I report this bill at the next sitting of the Senate with observations or without observations?

Some Hon. Senators: With observations.

Senator Cools: You cannot report until we have agreed on our observations. We may have differing views of what those observations should be.

Senator Andreychuk: One observation must state that there is a serious concern about scrutiny issues. Another should include the fact that we are extending substantial powers to the police which have not been tried in other instances. I am very concerned that we are allowing the police to go beyond what was normally accepted practice in criminal law. Police are professionals who are trained to respect the rule of law. The mark of any democracy is demonstrated by police staying within the rule of law and recognizing that they are not above the law. When we start giving them unusual powers to break the law, albeit for some justifiable reasons, and granting them immunity when they do that, as we are proposing to do with this bill, we are entering uncharted waters in that we are moving away from our democratic system under which everyone is accountable. The checks and balances of these extraordinary powers are somewhat limited.

Civilian oversight is difficult at the best of times. A civilian does not have the same training as a trained policeman who must constantly make judgment calls. Civilian information has already been filtered. They tend not to get the full picture; rather, they only get what the authorities want them to know. Therefore, I am not sure that the oversight is adequate. Furthermore, I am not sure whether giving the police the power to make emergency declarations is absolutely necessary. While there will be a review mechanism in place, I find these proposed provisions troublesome.

We are in a most unusual position now in that we will soon be dealing with Bill C-36 and with Bill C-42, which concerns public safety.

Cumulatively, this will make be a dramatic difference to the procedures followed by police officers and those of us who may be the subject of investigations. I say "us" because I do not differentiate between myself and other Canadian citizens. Therefore, I think we should note some caution.

The government continues its piecemeal approach in trying to solve particular problems. We may have oversold the importance of individual problems, but I do not think we have given the

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est adopté.

Puis-je faire rapport du projet de loi sans modification?

Des voix: D'accord.

La présidente: C'est adopté.

Êtes-vous d'accord pour que je présente ce projet de loi à la prochaine audience du Sénat, avec ou sans observations?

Des voix: Avec des observations.

Le sénateur Cools: Vous ne pouvez pas le présenter tant que nous ne nous sommes pas mis d'accord sur nos observations. Nous pourrions avoir des points de vue différents sur les observations à faire.

Le sénateur Andreychuk: L'une doit indiquer une préoccupation sérieuse au sujet des questions d'examen. Une autre pourrait souligner que nous accordons d'importants pouvoirs à la police, qui n'ont pas été mis à l'épreuve dans d'autres circonstances. Je suis très inquiète que nous permettions à la police d'aller au-delà de ce qui est normalement la pratique acceptée en droit criminel. Les policiers sont des professionnels qui sont formés pour respecter la règle de droit. La marque de toute démocratie apparaît dans le fait que la police respecte la règle de droit et reconnaît qu'elle n'est pas hors de portée de la loi. Lorsque nous commençons à leur accorder des pouvoirs inhabituels pour enfreindre la loi, bien que ce soit pour des raisons très justifiables, et que nous leur accordons l'immunité s'ils le font, comme nous nous proposons de le faire dans ce projet de loi, nous entrons dans un domaine inexploré et nous nous éloignons d'un système démocratique en vertu duquel tout le monde est imputable. Les mécanismes d'équilibrage de ces pouvoirs extraordinaires sont quelque peu limités.

La surveillance civile est difficile dans la meilleure des situations. Un civil n'a pas la même formation qu'un policier, qui doit constamment prendre des décisions. L'information accessible aux civils a déjà été filtrée. Ils tendent à ne pas connaître toutes les données; ils ne savent plutôt que ce que les autorités veulent bien leur laisser savoir. Par conséquent, je ne suis pas sûre que la surveillance prévue suffise. De plus, je ne suis pas sûre qu'il soit absolument nécessaire de donner à la police le pouvoir de faire des déclarations d'urgence. Bien qu'un mécanisme d'examen soit prévu, je trouve ces dispositions qui sont proposées troublantes.

Nous sommes dans une situation des plus inusitées, en ce sens que nous traiterons bientôt des projets de loi C-36 et C-42, qui concernent la sécurité publique.

Tout ceci mis ensemble, il y aura des changements radicaux dans les procédures que suivront les agents de police et ceux d'entre nous qui pourraient faire l'objet d'enquêtes. Je dis «nous» parce que je ne me mets pas à part des autres citoyens canadiens. Par conséquent, je pense qu'il convient de faire une certaine mise en garde.

Le gouvernement continue d'appliquer une approche fragmentée pour tenter de résoudre des problèmes particuliers. Nous avons peut-être exagéré l'importance de chacun des

public an opportunity to understand what these provisions will do to the fabric of criminal justice, the protections that we have built into our laws that we have worked so very hard to achieve.

Ours is a young and fragile criminal system. We are now showing signs of going in the opposite direction to where we have been headed. I would hope that someone in government has given thought to the cumulative effect of this and what it will do to our criminal justice system and the safety and protections that we have so consciously built in to it and which we now seem to be eroding piece by piece. I am not sure that there will be sufficient oversight, nor am I sure that the trends are absolutely valid.

I believe it is very important that this committee start taking on the task of reviewing the legislation that we pass with some hesitation. We should build in some review mechanisms.

Clause 46.1 of this bill provides for a review of the legislation within three years. That clause states:

Within three years after this section comes into force, a review of sections 25.1 to 25.4 of the Criminal Code and their operation shall be undertaken by any committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament that is designated or established for that purpose.

I would suggest that we take on that task before the three years so that we are in a position to start our analysis when that time frame has expired. We may build up some expertise of analysis in the course of our review, and that may result in a cumulative observation about the process of criminal law and where we are headed.

[Translation]

Senator Rivest: I share committee members' concerns about the provisions in this bill that grant new powers to law enforcement officers. Senator Joyal and other colleagues have raised some valid arguments as to the need for civil controls. However, it is not clear who should exercise these controls: Parliament or another body?

I will support the bill, as will most of my colleagues, because no doubt there is need for legislation like this. However, I would like to say one thing. The members of this committee study important pieces of draft legislation, notably bills on the youth criminal justice system and organized crime. The Minister of Justice assumes a certain amount of risk in each bill in so far as rights and freedoms are concerned. Obviously, I am disturbed by the highly judicial approach taken in the proposed youth criminal justice system bill because prior to Bill C-7, society's young offenders were a social problem. After that, they became a legal problem. However, I am straying from the subject at hand.

Not that I am being highly critical, but I am concerned about the attitude of the Justice Minister, particularly as she is a member of a government that cannot deny the legacy of Pierre Elliott

problèmes, mais je ne pense pas que nous ayons donné au public l'occasion de comprendre ce que ces dispositions feront à la structure de la justice pénale, aux mesures de protection que nous avons intégrées à nos lois et pour lesquelles nous avons travaillé si fort.

Notre système pénal est jeune et fragile. Nous donnons maintenant des signes de vouloir aller dans le sens contraire à l'orientation que nous avons adoptée. J'espère bien que quelqu'un, au gouvernement, a réfléchi à l'effet cumulatif de tout ceci, aux effets que cela aura sur notre système de justice pénale et sur les mécanismes de sécurité et de protection que nous y avons si consciencieusement intégrés et que nous semblons maintenant gruger, morceau par morceau. Je ne suis pas sûre qu'il y aura suffisamment de surveillance et, non plus, que les tendances soit vraiment justifiables.

Je crois qu'il est très important que ce comité entreprenne de revoir la loi que nous adoptons avec quelque hésitation. Nous devrions y prévoir des mécanismes de révision.

L'article 46.1 du projet de loi prévoit l'examen de la loi dans trois ans. Cet article dit bien:

Dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, le comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, désigné ou constitué à cette fin procède à l'examen des articles 25.1 à 25.4 du Code criminel et de leur application.

Je proposerais que nous créions ce comité avant l'échéance des trois ans de manière à ce que nous soyons prêts à entamer notre analyse lorsque l'échéance arrivera. Nous pourrions acquérir certaine expertise de l'analyse au fil de notre examen, et cela pourrait donner lieu à une observation cumulative sur le processus du droit criminel et notre orientation.

[Français]

Le sénateur Rivest: Je partage les inquiétudes des membres du comité pour ce projet de loi à l'égard des nouveaux pouvoirs accordés à la police. Le sénateur Joyal ainsi que d'autres collègues ont plaidé avec beaucoup de pertinence sur la nécessité d'un contrôle civil, bien qu'il ne m'apparaît pas très évident où pourrait être logé ce contrôle. Sera-t-il parlementaire, extra-parlementaire?

Je vais appuyer le projet de loi, comme l'ensemble de mes collègues, parce que c'est sans doute une nécessité. J'aimerais cependant faire une remarque. On siège à ce comité pour étudier des projets de loi importants, entre autres le projet de loi sur le système de justice pénale des adolescents et ce projet de loi sur le crime organisé. La ministre de la Justice prend un certain risque dans chacune de ces législations à l'égard des droits et libertés. De façon très évidente, son approche extrêmement juridique à l'égard du projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents m'inquiète parce que le problème des jeunes contrevenants dans notre société, avant le projet de loi C-7, était un problème social. On en a fait un problème juridique. C'est cependant une autre question que celle dont nous sommes saisis ce matin.

Je m'inquiète de cette attitude de la ministre de la Justice — et ce n'est pas un reproche majeur — d'autant plus qu'elle appartient à un gouvernement qui est tout de même l'héritier de la pensée de

Trudeau. The former Prime Minister's greatest legacy is without question his concern for social issues and rights and freedoms. It bears remembering that when he served as Justice Minister, Mr. Trudeau would never have bowed to public opinion on such fundamental questions. Had that been the case, he would certainly never have passed the omnibus legislation that paved the way for the Charter of Rights and Freedoms. I am not criticizing the Justice Minister, but just recently she has brought in a series of bills that should give us cause for some concern.

Bill C-24 is purported to be a bill on organized crime, whereas in point of fact, it is not. It was merely presented to the public as such. The bill is very broad in scope and grants an extraordinary amount of power to the police. It challenges the legacy of Mr. Trudeau and the values that are shared by Canadian society as a whole. It is often the role of parliamentarians and, in particular, the role of the Senate. There is really no need to send us some unexpected releases defending these bills.

I get the feeling that some partisan constraints are being imposed, and these issues have absolutely nothing partisan about them. If ever these bills are passed without amendment, the Senate will, in my view, have been remiss in its duty. A number of amendments could have been moved to Bill C-24. There is absolutely nothing political about this, but in my view, the Senate is missing a golden opportunity afforded these bills to give this institution a higher profile. Safeguarding fundamental rights and freedoms is the raison d'être of the Senate. I am merely making a statement, not casting aspersions on anyone in particular. However, this matter does give rise to some concerns.

[English]

The Chairman: Senator Rivest, I must tell you that I do not believe it would be proper for this committee to include in our observations on the bill anything about Mr. Trudeau or other bills that are not currently before this committee. I suspect that what you are really doing is adding to Senator Andreychuk's point about the cumulative effect of some of the bills that are coming from the Department of Justice.

[Translation]

Senator Nolin: I am not interested in repeating what my colleagues have said. We will express our concerns when the bill is debated on third reading.

It is important to note Ms Viau's testimony to the effect that this legislation must be passed without amendment, given that provincial and federal authorities have taken steps to control police activity. Ms Viau stressed the fact that she was reassured to see the provinces institute such control mechanisms.

Pierre Elliott Trudeau. Le plus grand legs du premier ministre est sans doute sa préoccupation sur les questions sociale et sur les questions de droits et libertés. Il est important de rappeler que jamais M. Trudeau, au moment où il était ministre de la Justice, n'aurait aussi allègrement cédé aux pressions de l'opinion publique sur ces questions fondamentales. S'il l'avait fait, il n'aurait certainement pas adopté la loi omnibus qui a préparé la venue de la Charte des droits et libertés. Je n'en fais pas un reproche ferme à la ministre de la Justice, mais elle vient de traverser une séquence de projets de loi qui devraient soulever des inquiétudes.

On dit que le projet de loi C-24 est un projet de loi sur le crime organisé alors que cela ne l'est pas. C'est ainsi qu'on l'a présenté au public. C'est un projet de loi qui est très large et qui définit un statut tout à fait inédit à la police. C'est non seulement l'héritage de M. Trudeau — ces valeurs étant partagées par l'ensemble de la société canadienne — mais c'est parfois le rôle des parlementaires, singulièrement celui du Sénat, sans qu'il soit nécessaire de nous envoyer quelques communiqués inopinés pour défendre ces projets de loi.

Je sens qu'il y a sur ces questions — qui ne sont absolument pas partisans — une contrainte partisane que je trouve un peu déplorable. Si jamais on adopte ces projets de loi sans amendements, je pense que le Sénat aura manqué à sa responsabilité. Pour ce projet de loi C-24, on aurait pu présenter des amendements. Sur des questions qui ne sont absolument pas politiques, il me semble que le Sénat va manquer une excellente occasion de valoriser le statut de cette institution, avec ces projets de loi, particulièrement dans ce cas-ci. Il s'agit des droits et libertés fondamentales qui sont la raison première d'une institution sénatoriale. Je le dis simplement, sans adresser de reproches particuliers à quiconque. C'est cependant l'objet d'une inquiétude.

[Traduction]

La présidente: Sénateur Rivest, je dois vous dire que je ne crois pas qu'il soit pertinent que notre comité mentionne, dans ses observations sur le projet de loi, quoi que ce soit au sujet de M. Trudeau ou d'autres projets de loi que le comité n'examine pas actuellement. Je présume que ce que vous faites, c'est que vous ajoutez des éléments à l'argument du sénateur Andreychuk sur l'effet cumulatif de certains des projets de loi qui émanent du ministère de la Justice.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je ne voudrais pas reprendre ce que mes collègues ont dit. On prendra la parole à l'étape de la troisième lecture pour exprimer nos préoccupations.

J'aimerais qu'on note l'importance du témoignage de Mme Viau selon lequel il faut adopter cette législation sans amendements puisque les pouvoirs provinciaux et, à tout le moins, le pouvoir fédéral, ont mis en place des mesures de contrôle professionnelles sur l'activité policière. Mme Viau a grandement fait état de l'assurance que lui offrait la mise en place de ces mécanismes dans les provinces.

We may not state it formally, but we will surely mention in passing that this bill was brought in in response to public pressure. As Senator Rivest mentioned in private, this is a tabloid bill. We responded to public pressure from certain Quebec tabloids, which will remain nameless at this time, but which we surely recognize themselves.

This bill is much more than an attempt to deal with organized crime. Take, for example, the proposed new section 25.1 which makes no mention whatsoever of organized crime, but rather refers to competent law enforcement authorities.

It is important to point out that mechanisms have been put in place to control police activity *a posteriori*. Once the bill is adopted we will need to monitor closely how the courts rule on this matter.

Section 25 will be reviewed in three years' time. Therefore, through the control mechanisms, it will be critical to monitor how the police enforce the law and exercise their new powers.

[English]

Senator Joyal: I would like to restrict my observations to the bill and, in particular, I would refer to the proposed section 25.1(2), which deals with the notion of public interest. The notion of public interest is so vague that, to me, it raises important constitutional issues on the basis of previous decisions of the Supreme Court.

The other preoccupation I have is with the proposed section 25.1(3), which allows that the competent authority designate a groups of public officers. That is a designation across the board. That seems to me to be beyond what would have been previously acceptable. I say that on the basis of previous experience with the drugs legislation, and particularly in light of the testimony we heard from Mr. St-Laurent yesterday.

My other preoccupation relates to the proposed section 25.3, which deals with civilian control. Contrary to what we have heard from Ms Viau, and what she wrote less than six months ago, civilian control over police authority is not a question that has been dealt with satisfactorily. I will not repeat what she wrote, but there are police forces that are under no control. The Comité de Surveillance in Quebec has a lifespan of four years, and the remainder of the surveillance is left to the police policing the police.

Moreover, there is no code of practice in that proposed section that would frame that power. Witnesses have expressed the hope that one will be forthcoming. However, it seems that each will be autonomous because of the principle of the division of power and so forth. The bill contains no obligation to adopt a code of practice under the proper authority — either that of the Solicitor General of Canada or of the Attorney General of any province.

It is on that basis that I have great reservations about this proposed section 25. I would ask that my abstention be noted.

On ne l'écrira pas dans nos observations mais on va certainement mentionner lors de nos discours que ce projet de loi répond à des pressions populaires. Pour reprendre l'expression qu'a utilisée le sénateur Rivest en privé, il s'agit d'une loi tabloïd. Nous avons répondu à la pression populaire venant principalement des tabloïds québécois qu'on ne nommera pas mais qui, définitivement, vont se reconnaître par mes remarques.

Tout cela va bien au-delà de la lutte au crime organisé. On n'a qu'à se satisfaire de la lecture du nouvel article 25.1 où il n'est jamais fait référence au crime organisé mais plutôt à la mise en œuvre de toutes les loi fédérales.

Dans les observations, il est important de mettre en lumière qu'il y a en place des mécanismes de contrôle *a posteriori* de l'activité policière. Nous allons devoir surveiller et suivre avec beaucoup d'intérêt la jurisprudence des tribunaux suite à l'adoption de ce projet de loi.

Nous aurons à revoir l'article 25 de la loi d'ici trois ans. Il faudra donc, par ces organismes de contrôle, suivre l'application de l'activité policière et voir comment se fera le suivi de ces nouveaux pouvoirs.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: J'aimerais limiter mes observations au projet de loi et, en particulier, je voudrais parler du paragraphe 25.1(2) qui est proposé en particulier, qui traite de la notion d'intérêt public. Cette notion est si vague qu'à mon avis, elle soulève d'importantes questions d'ordre constitutionnel, sur le fondement des décisions antérieures de la Cour suprême.

Mon autre préoccupation concerne le paragraphe 25.1(3), qui permet à l'autorité compétente de désigner un groupe de fonctionnaires publics. C'est une désignation générale. Cela me semble aller plus loin que ce que nous aurions auparavant jugé acceptable. Je dis ceci à la lumière d'expériences antérieures avec la Loi sur les drogues, et particulièrement à la lumière du témoignage que nous avons entendu de M. St-Laurent hier.

J'ai une autre préoccupation, à propos de l'article 25.3 qui est proposé, qui traite du contrôle civil. Contrairement à ce que nous avons entendu de Mme Viau, et à ce qu'elle a écrit il y a moins de six mois, le contrat civil sur l'autorité policière n'est pas une question qui a été réglée de façon satisfaisante. Je ne répéterai pas ce qu'elle a écrit, mais il y a des organismes policiers qui ne sont sous aucun contrôle. Le comité de surveillance, au Québec, a une durée de vie de quatre ans, et le reste de la surveillance est laissé au soin de la police qui surveille la police.

De plus, cet article qui est proposé ne décrit pas de code de pratique pour encadrer ce pouvoir. Les témoins ont exprimé l'espoir qu'un cadre serait proposé. Cependant, il semble que chacun sera autonome, en raison du principe de la division des pouvoirs, et cetera. Le projet de loi ne prévoit aucune obligation d'adopter un code de pratique qui relève de l'autorité appropriée — le solliciteur général du Canada ou le procureur général d'une province.

Pour ces raisons, j'ai de grandes réserves quant à l'article 25 proposé. Je demande qu'on prenne note de mon abstention.

Those are the observations I would like to make on the record.

Senator Fraser: I have listened with much respect to the comments from our colleagues on the other side. The comments from Senator Andreychuk and Senator Rivest, in particular, are precisely in the spirit of what the Senate is supposed to do, which is to think about the broader and deeper implications of what we are doing. Like some others around this table, I have had the privilege and challenge of working on all three pieces of legislation that are under discussion here, and I have been impressed by the degree to which the government and the drafters of the legislation have tried to reconcile the requirements of meeting new criminal challenges with the need to preserve Canadians' rights and liberties.

I agree, however, that we are marching into new territory, in many ways, and I would like to suggest that our observations should include a very strongly phrased recommendation that in three years the Senate make it a priority to do a thorough study of what we will then know — which will not be everything, but we will know something — about how this bill has worked in practice at both the federal and provincial levels. Very often parliamentary reviews get swept aside in the pressure of the business of the day. This is an absolutely classic example of what we have a Senate for, if we have it for anything at all.

Senator Cools: I would like to make a few points. Some will be directed to the observations I want in the report; some will go to the situation as a whole; and some will be directed to the bill in particular. We have allowed far too little time for our study of this bill. This bill deals with a difficult and substantial subject matter, and I believe that a bill of such enormity should receive more of our time and attention.

In regard to the general situation, my agreement to many of the clauses in this bill came slowly, guardedly and reluctantly, but I did give my agreement. However, I want the observations in our report to spell out clearly that, even though some honourable senators agreed to report the bill without amendment, we did so with uneasiness. That should signal that these matters of concern must be looked at in the near future.

I would like to make another point. Our policemen across this country are frequently placed in very difficult situations. I do not know if we can include that comment in our report. I think it is unfortunate that the debate has focussed on whether police are above the law. Even in court cases, and certainly in some of the debate here, proceeding within that framework is inappropriate. The debate should always be based on the question of what prerogative powers should ever be extended, to which peace officers, under what circumstances, and under what conditions, in those very exceptional situations where exceptional powers are needed to deal with limited and narrow circumstances. I have read too much about anti-social behaviour and deviance to think otherwise.

Perhaps, in the future, the committee should conduct an in-depth study some of these issues. I do not think the Department of Justice, under the rough and tumble and the crush of daily

Voilà les observations que je voulais exprimer pour le compte rendu.

Le sénateur Fraser: J'ai écouté avec beaucoup d'attention les commentaires de nos collègues de l'autre côté. Ceux du sénateur Andreychuk et du sénateur Rivest reflètent particulièrement bien la mission du Sénat, qui consiste à réfléchir aux incidences larges et profondes de ce que nous faisons. Comme quelques autres personnes assises autour de cette table, j'ai eu le privilège et la responsabilité d'examiner les trois lois dont nous débattons ici, et j'ai été impressionnée de voir combien le gouvernement et les rédacteurs s'efforcent de concilier la lutte que nous menons actuellement contre les criminels et le devoir que nous avons de préserver les droits et les libertés des Canadiens.

Je reconnais cependant que nous nous avançons en terrain inconnu sur plusieurs fronts et j'aimerais proposer que nos observations recommandent sans équivoque que le Sénat se donne comme priorité de réévaluer la question dans trois ans. Nous ne saurons pas encore parfaitement comment ce projet de loi aura fonctionné en pratique aux paliers fédéral et provincial à ce moment-là, mais nous en saurons tout de même plus qu'aujourd'hui. Bien souvent, les suivis parlementaires sont mis au rancart sous la pression des questions du moment. C'est l'une des principales raisons d'être du Sénat, s'il en est une.

Le sénateur Cools: J'aimerais soulever quelques points. Certains portent sur les observations que je voudrais inclure dans le rapport; d'autres sur la situation dans son ensemble, d'autres encore sur le projet de loi lui-même. Nous consacrons beaucoup trop peu de temps à l'étude de ce projet de loi qui traite d'un sujet difficile et important et à mon avis, un projet de loi d'une telle ampleur mériterait qu'on y accorde plus de temps et d'attention.

Pour beaucoup d'articles du projet de loi, je n'ai accordé mon consentement qu'au bout d'un certain laps de temps, avec prudence et avec réserve, mais j'ai donné mon accord. Cependant, je souhaite que notre rapport précise clairement que bien qu'un certain nombre de sénateurs aient accepté de faire rapport de ce projet de loi sans amendement, cela n'a pas été chose facile. Nos observations devraient souligner la nécessité de revenir sur les éléments controversés dans un avenir rapproché.

Je voudrais aussi vous faire remarquer que les policiers de notre pays se trouvent souvent dans des situations très difficiles. Je ne sais pas si nous pouvons inclure ce commentaire dans notre rapport. Il est malheureux, selon moi, que l'on se soit surtout demandé si les policiers étaient au-dessus des lois. Dans le contexte de poursuites judiciaires et certainement dans celui des débats menés ici, il me semble inopportun de procéder de la sorte. Nous devrions plutôt toujours nous demander quels agents de la paix devraient — le cas échéant — jouir de quelles prérogatives, dans quelles circonstances et dans quelles conditions, lorsque dans des cas extrêmement exceptionnels, des pouvoirs exceptionnels s'imposent. J'ai lu trop d'histoires de comportements antisociaux et de déviance pour penser autrement.

Peut-être ce comité devrait-il, dans l'avenir, étudier certaines de ces questions en profondeur. Je crains que le ministère de la Justice, qui doit composer chaque jour avec les aléas de

administration and the pressing out of legislation, will ever be able to direct its mind to these kinds of questions. It is in these questions that the combination of law and politics comes together. Anyone who reads some of these judgments quickly begins to see that there are whole sections of our law that are no longer understood, even by the judges. If they were, why would terms like "public interest" be so prevalent? That is a vague term. Why would terms like "the state" be used so much in every judgment? I put that to you for your consideration, honourable senators.

I hope this will be taken back to the minister, not via the report but via members of the committee. The minister has been placing too many bills, too quickly, before us. I would also ask that the minister, in the future, in dealing with senators be not quite so dismissive of the role of the Senate, and be a bit less supercilious. That would help us all.

Be careful, because I may change my mind now. You are winning. I voted with you. The issues here are major. We are treading on thin ice to continue on the course we are on, that is, where one judgment is made and then there is recourse to Parliament and a law is passed. I am not a lawyer, but I can go through this bill and show you where the so-called challenges will be. I may be whistling in the wind, but this is a serious matter. There must be a way to balance the rights and dignity of the accused in this country with their right to due process, without unnecessarily imperilling our police officers.

Honourable senators, I was clear about what I wanted to see in the report, and I recognize that some of you sort of winced when I suggested that a message be sent to the minister.

The Chairman: Senator Cools, you can be absolutely sure the minister will get a transcript of this meeting.

Senator Pearson: I wanted to speak in support of Senator Fraser's comment. Before I do so, I think we should all celebrate the fact that we are sitting in this room and not in the United States dealing with the bill that they are dealing with about the setting up of closed military courts where they can execute those outside of the United States but not American citizens. Our problems cannot compare to that.

However, to reinforce what Senator Fraser said, if the bill is passed, we should urge the Department of Justice to keep adequate statistics in preparation for our review. We should be prepared well in advance, and I think we will need the assistance of the Department of Justice to do that. My concern, like many others, relates to the question of oversight, checks and balances, and so on.

Senator Beaudoin: Is the review expected to take place within two years?

Senator Fraser: I believe it is three.

The Chairman: Yes, within three years.

l'administration et de l'interprétation des lois, n'ait jamais le temps de se pencher sur ce genre de questions. Dans de tels contextes, droit et politique se chevauchent. Quiconque lit rapidement quelques jugements voit bien que de grandes parties de nos lois ne sont plus comprises, même par les juges. Si elles l'étaient, pourquoi «intérêt public» et autres expressions passe-partout seraient-elles si prédominantes? Ce n'est qu'un exemple de terme vague. Pourquoi les jugements seraient-ils tous criblés de mots comme «l'État»? Réfléchissez à cela, honorables collègues.

J'espère que ces questions seront soumises à la ministre, non seulement par le truchement du rapport, mais aussi par les membres du comité. La ministre nous a présenté trop de projets de loi trop vite. Je lui demanderais, à l'avenir, de ne pas autant sous-estimer le rôle du Sénat et d'être un peu moins arrogante. Cela nous serait de la plus grande aide à tous.

Faites attention, parce que je pourrais changer d'avis. Vous gagnez. Je vous ai accordé mon vote. Ce sont des enjeux de première importance. Nous avançons sur un terrain très glissant en procédant de la sorte, c'est-à-dire que l'on prend un jugement, on a recours Parlement et une loi est adoptée. Je ne suis pas avocate, mais en parcourant ce projet de loi, je peux vous dire quels éléments seront contestés. Je prêche peut-être dans le désert, mais c'est là un point important. Il y a sûrement moyen dans notre pays d'atteindre l'équilibre entre d'une part, les droits et la dignité de l'accusé et d'autre part, le droit de l'accusé à un procès en bonne et due forme, sans compromettre inutilement nos agents de la paix.

Honorables sénateurs, j'ai été très claire quant à ce que je voulais voir figurer dans ce rapport et j'ai bien vu certains d'entre vous sourciller lorsque j'ai dit que j'aimerais que le message parvienne à la ministre.

La présidente: Sénateur Cools, vous pouvez être absolument certaine que la ministre recevra une transcription de notre réunion.

Le sénateur Pearson: Je voudrais appuyer le commentaire du sénateur Fraser, mais auparavant, je pense que nous devrions tous nous compter chanceux d'être assis dans cette pièce plutôt qu'aux États-Unis, où l'on est en train de débattre d'un projet de loi sur l'établissement de tribunaux militaires fermés, où les Américains pourront juger des étrangers, des ressortissants non américains. Nos problèmes ne se comparent pas à ceux-là.

Cependant, pour abonder dans le sens du sénateur Fraser, si ce projet de loi est adopté, nous devrions effectivement enjoindre le ministère de la Justice de préparer des statistiques adéquates pour notre examen. Nous devrions nous y préparer assez à l'avance, et je crois que nous aurons besoin du concours du ministère de la Justice pour ce faire. Comme beaucoup d'autres, je m'inquiète surtout de la surveillance et du système de poids et contrepoids, et cetera.

Le sénateur Beaudoin: Cet examen devrait-il être mené d'ici deux ans?

Le sénateur Fraser: Trois ans, je crois.

La présidente: Oui, c'est d'ici trois ans.

Senator Beaudoin: It is within three years, but only as it relates to clause 2.

The Chairman: Yes, in respect of the amendment to section 25.

Senator Beaudoin: If necessary, we should not hesitate to take up that mandate, because in three years from now we do not know what the situation will be.

This bill contains new infractions. Obviously, we must retain the equilibrium between the additional powers that will be created and the preservation of our basic rights and freedoms. I would summarize by saying that it is a question of equilibrium. That is the end of my remark.

Senator Andreychuk: We say that we do not want the police to be above or below the law. However, when the police search for tools to do their job and the court points decides that they have gone beyond their right to acquire those legitimate tools, there is a natural tendency to ask for more tools. In this bill we go into that area where we have said it is dangerous to give police these powers because it is a violation of people's rights. If we give them these tools, which were previously unlawful, there will be a tendency to stretch that to the extent where more unlawful activity will become lawful. Is this a proper line to draw today?

We must be careful in assessing whether the police are being precluded from doing their job because of a lack of good policing principles and resources and everything else that goes into a proper justice system, rather than because of their restricted powers. It is too easy to ask for extension of powers.

Senator Fraser: Further to Senator Pearson's point about the data, the bill does require the annual compilation of a lot of information. I suggest that the chairman write to the minister to formally request that those reports be transmitted automatically to this committee every year. I am not quite sure, on my reading of the bill, how they that information will be distributed.

The Chairman: It may well be that we would need a vote to do this in the house, Senator Cools.

Senator Cools: Yes, for any such instruction.

Senator Fraser: It is a request.

Senator Cools: Who knows the difference between a request and an instruction? If the committee wants the minister to do something, it must be decided by a vote, and the authority is given to you in that way. It could be a vote of this committee or a vote of the chamber; otherwise, it is just a letter from an individual.

The Chairman: Thank you, Senator Cools. I can certainly send a letter from an individual.

Senator Cools: Senator Fraser wants to put that in the form of a motion.

Le sénateur Beaudoin: Cet examen sera effectué d'ici trois ans, mais ne portera que sur l'article 2.

La présidente: Oui, en ce qui concerne la modification à l'article 25.

Le sénateur Beaudoin: Si nécessaire, nous ne devrions pas hésiter à remplir ce mandat parce que nous ne savons pas comment la situation aura évolué d'ici trois ans.

Ce projet de loi prévoit de nouvelles infractions. De toute évidence, il nous faut veiller à l'équilibre entre les nouveaux pouvoirs qui seront créés et la préservation de nos libertés et droits fondamentaux. Je résumerais le tout en disant qu'il s'agit d'une question d'équilibre. C'est la fin de mon commentaire.

Le sénateur Andreychuk: Nous disons que nous ne voulons pas que la police soit au-dessus ou en dessous des lois. Cependant, lorsque la police demande des moyens pour exercer ses fonctions, alors que les tribunaux ont décidé qu'elle outrepassait ses droits à cet égard, il est naturel qu'elle en demande encore plus. À propos de ce projet de loi, nous disons qu'il est dangereux d'accorder de tels pouvoirs aux policiers, parce que ce serait là une violation de droits de la personne. Si nous leur concédons ces outils, jusqu'alors illégaux, n'aurons-nous pas tendance à accepter que de plus en plus d'activités actuellement illégales deviennent légales? Est-ce vraiment bon de nous engager dans cette voie aujourd'hui?

Nous devons faire preuve de prudence avant de déterminer si les policiers ne peuvent pas faire leur travail en raison de l'alliance de bons principes et de ressources suffisantes pour assurer le maintien de l'ordre, sans compter l'absence d'autres éléments propres à un système de justice adéquat, ou en raison de leurs pouvoirs limités. Il est trop facile de demander des pouvoirs accrus.

Le sénateur Cools: J'ajouterais aux propos du sénateur Pearson au sujet des statistiques que le projet de loi exige la compilation annuelle de beaucoup de renseignements. Je propose que la présidente écrive à la ministre pour lui demander officiellement de transmettre automatiquement ces rapports à notre comité chaque année. Je ne suis pas sûre de bien comprendre, à la lecture que je fais de ce projet de loi, comment ces renseignements seront distribués.

La présidente: Il se pourrait bien que cela doive être soumis aux voix au Sénat, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Oui, comme pour toute instruction.

Le sénateur Fraser: C'est une demande.

Le sénateur Cools: Qui peut me préciser la différence entre une demande et une instruction? Si le comité veut que la ministre fasse quelque chose en particulier, cela doit faire faire l'objet d'un vote. Il peut s'agir d'un vote de notre comité ou d'un vote au Sénat. Sinon, notre demande sera considérée comme une simple lettre envoyée à titre individuel.

La présidente: Je vous remercie, sénateur Cools. Je peux certainement envoyer une lettre à titre individuel.

Le sénateur Cools: Le sénateur Fraser voudrait présenter cette demande sous forme de motion.

Senator Fraser: I am not moving a motion, chairman.

Senator Cools: Then the issue is dropped.

The Chairman: Thank you. At this point, we have quite a long and complicated list of observations. In order that we can present our report to the Senate prior to the Christmas break, would the committee allow the steering committee to go through the report, make sure that all your concerns are dealt with, and edit the final draft? Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you very much. Honourable senators, is it agreed that I report this bill, with observations, at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

Le sénateur Fraser: Je ne propose aucune motion, madame la présidente.

Le sénateur Cools: La question est donc réglée.

La présidente: Je vous remercie. Jusqu'ici, nous avons dressé une liste d'observations plutôt longue et compliquée. Si nous voulons présenter notre rapport au Sénat avant le congé de Noël, le comité convient-il que le comité directeur passe en revue tout le rapport, s'assure que toutes vos préoccupations sont prises en compte et mette au point la version définitive? D'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je vous remercie beaucoup. Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi et des observations connexes à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La présidente: Entendu.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Michael Zigayer, Senior Counsel, Criminal Law Policy
Section.

Du ministère de la Justice:

Michael Zigayer, avocat principal, Secteur de la politique en
matière de droit pénal.

A1
yc24
-L32



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, December 5, 2001

Issue No. 20

First meeting on:

Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to
amend other Acts

First and last meeting on:

Bill C-40, An Act to correct certain anomalies,
inconsistencies and errors and to deal with other matters
of a non-controversial and uncomplicated nature in the
Statutes of Canada and to repeal certain provisions that
have expired, lapsed, or otherwise ceased to have effect

INCLUDING:

THE THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-40)

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister
of Justice and Attorney General of Canada

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mercredi 5 décembre 2001

Fascicule n° 20

Première réunion concernant:

Le projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel
et d'autres lois

Première et dernière réunion concernant:

Le projet de loi C-40, Loi visant à corriger des
anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les
Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications
mineures et non controversables ainsi qu'à abroger
certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet

Y COMPRIS:

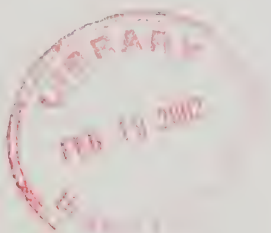
LE TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-40)

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre
de la Justice et procureure générale du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chair*

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buchanan, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*December 5, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

et

Les honorables sénateurs:

Andreychuk	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.,	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Moore
Cools	Nolin
Fraser	Pearson
Grafstein	Rivest

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 5 décembre 2001*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 6, 2001:

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Pearson, seconded by the Honourable Senator Biron, for the second reading of Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to amend other Acts.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Pearson moved, seconded by the Honourable Senator Chalifoux, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 20, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C., seconded by the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., for the second reading of Bill C-40, An Act to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain provisions that have expired, lapsed, or otherwise ceased to have effect.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 6 novembre 2001:

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Pearson, appuyée par l'honorable sénateur Biron, tendant à la réunion à la deuxième lecture du projet de loi C-15A. Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Pearson propose, appuyée par l'honorable sénateur Chalifoux, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 20 novembre 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-40, Loi visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, c.p., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday December 5, 2001

(37)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:37 p.m., this day, in room 257, East Block, the Honourable Senator Milne, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Joyal, P.C., Milne, Moore, Nolin, Pearson, and Rivest (7).

In attendance: From the Library of Parliament: Nancy Holmes and David Goetz.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 6, 2001, the committee proceeded to study Bill C-15A, An Act to amend the Criminal Code and to amend other Acts.

APPEARING:

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms Lisette Lafontaine, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Ms Mary McFadyen, Senior Counsel, Conviction Review Group;

Ms Carole Morency, Coordinator, Children Law Policy Unit, Family, Children and Youth Section.

From the Association in Defence of the Wrongly Convicted:

Mr. Melvyn Green, Board Member.

From the Innocence Project, Osgoode Hall Law School, York University:

Ms Dianne Martin, Professor.

From the Canadian Police Association:

Mr. David Griffin, Executive Agent;

Mr. Sandy Brohman, President of Peel Regional Police Association.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Mr. Mike Shard, Member;

Mr. Vince Westwick, Legal Advisor, Law Amendments Committee.

The minister made a statement and, together with the officials answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 5 décembre 2001

(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 37, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Joyal, c.p., Milne, Moore, Nolin, Pearson et Rivest (7).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Nancy Holmes et David Goetz.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 6 novembre 2001, le comité entreprend son étude du projet de loi C-15A, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois.

COMPARAÎT:

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la Justice et procureure générale du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Howard Bebbington, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Lisette Lafontaine, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;

Mme Mary McFadyen, avocate-conseil, Groupe responsable de la révision des demandes de clémence de la Couronne;

Mme Carole Morency, coordonnatrice, Unité de politiques en matière de droits des enfants, Section de la famille, des enfants et des adolescents.

De l'Association in Defence of the Wrongly Convicted:

M. Melvyn Green, membre du conseil d'administration.

Du projet Innocence, de la Osgoode Hall Law School, Université York:

Mme Dianne Martin, professeure.

De l'Association canadienne des policiers et policières:

M. David Griffin, agent exécutif;

M. Sandy Brohman, président de l'Association des policiers de la région de Peel

De l'Association canadienne des chefs de police:

M. Mike Shard, membre;

M. Vince Westwick, conseiller juridique, Comité de modification des lois.

La ministre fait une déclaration et, avec l'aide des fonctionnaires, répond aux questions.

The minister tabled a document entitled "A handbook for police and crown prosecutors on criminal harassment." (Evidence No. 5900-1.37/L1-C-15A, 20 "1")

Mr. Green and Ms Martin each made a statement and answered questions.

At 6:17 p.m., the sitting was suspended.

At 6:25 p.m., the sitting was resumed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2001, the committee proceeded to study Bill C-40, An Act to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain provisions that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect.

The Honourable Senator Moore moved — That the committee make the necessary steps to instruct the Law Clerk and Parliamentary Counsel to correct the printing error in the parchment.

The question put on the motion, it was agreed.

It was agreed — That the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-40.

It was agreed — That clause 1 stand postponed.

It was agreed — That clauses 2 to 84 carry.

It was agreed — That clause 1 carry.

It was agreed — That the Title carry.

It was agreed — That this Bill be adopted.

It was agreed — That the Chair report this Bill without amendment, but noting the parchment error, at the next sitting of the Senate.

At 6:30 p.m., the sitting was suspended.

At 6:35 p.m., the sitting was resumed. The committee continued its study of Bill C-15A.

Mr. Westwick and Mr. Shard made a statement. Mr. Griffin and Mr. Brohman made a statement. The witnesses answered questions.

At 7:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

La ministre dépose le document intitulé «A Handbook for Police and Crown Prosecutors on Criminal Harassment» (pièce n° 5900-1.37/L1-C-15A, 20«1»).

M. Green et Mme Martin font tous les deux une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 17, la séance est suspendue.

À 18 h 25, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 novembre 2001, le comité examine le projet de loi C-40, Loi visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet.

L'honorable sénateur Moore propose — Que le comité prenne les mesures nécessaires pour demander au légiste et conseiller parlementaire de corriger l'erreur d'impression dans le document.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que le comité examine le projet de loi C-40 article par article.

Il est convenu de réserver l'article 1.

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 84.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi sans amendement à la prochaine séance du Sénat, en signalant toutefois l'erreur d'impression dans le document.

À 18 h 30, la séance est suspendue.

À 18 h 35, la séance reprend. Le comité poursuit son étude du projet de loi C-15A.

MM. Westwick et Shard font une déclaration. MM. Griffin et Brohman font une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

À 19 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 6, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-40, An Act to correct certain anomalies, inconsistencies and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada and to repeal certain provisions that have expired, lapsed or otherwise cease to have effect, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 20, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your Committee notes that it instructed the Law Clerk and Parliamentary Counsel to correct a printing error in the parchment. On page 12, in clause 45, line 29 in the English version of the Bill, the words "after section 15:" should be in lower case. In the French version, same page and clause, line 30, the words "suivant l'article 15, de ce qui suit:" should be in lower case.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 6 décembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le projet de loi C-40, Loi visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y apporter d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 20 novembre 2001, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Votre Comité fait remarquer qu'il a demandé au Légiste et conseiller parlementaire de corriger une erreur typographique dans le parchemin. À la page 12, article 45, ligne 30 de la version anglaise du projet de loi, les mots «after section 15:» devraient être en lettres minuscules. Dans la version française à la même page et au même article, à la ligne 30, les mots «suivant l'article 15, de ce qui suit:» devraient être en lettres minuscules.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 5, 2001

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-15A, to amend the Criminal Code and other acts, met this day at 3:37 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. This meeting is now in session. Today, we begin our consideration of Bill C-15A.

We have with us today, once again, Minister McLellan. She is accompanied by officials from the Department of Justice.

Welcome once again, Madam Minister. Please proceed.

The Honourable Anne McLellan, Minister of Justice and Attorney General of Canada: As you know, honourable senators, Bill C-15A is an omnibus bill that contains a number of important improvements to the criminal justice system. I shall begin by highlighting its various elements.

First, it contains measures that provide additional protection to children from sexual exploitation, including sexual exploitation involving the use of the Internet. It also contains proposed amendments to strengthen the law in the areas of criminal harassment, home invasions and disarming a police officer. Next, it contains amendments to the review process for allegations of miscarriage of justice, criminal procedure reform amendments and, finally, amendments to the National Capital Act and National Defence Act.

I shall turn first to the portion of the bill that is designed to provide additional protections for our children.

[*Translation*]

These provisions respond to the commitment made by the government in the Speech from the Throne to safeguard children from criminals on the Internet.

[*English*]

New technologies have created a new environment. We are all aware of the potential for misuse of technology. We know of stories of child exploitation and pornography through the Internet. While the Internet is used primarily for good, it can be used for evil as well.

This bill creates the offence of luring. It criminalizes communicating with a child through a computer system for the purpose of facilitating the commission of a sexual offence against a child under 18 years of age or the facilitation of the abduction of a child. Provincial premiers expressed support for this initiative at their forty-second annual conference last August.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 5 décembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15A, visant à modifier le Code criminel et d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 15 h 37 pour l'étude du projet de loi susmentionné.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je constate le quorum. La séance est ouverte. Aujourd'hui, nous amorçons notre étude du projet de loi C-15A.

Le ministre McLellan est avec nous aujourd'hui, une fois de plus. Elle est accompagnée par des fonctionnaires du ministère de la Justice.

Nous vous souhaitons à nouveau la bienvenue, madame le ministre. Je vous prie de commencer.

L'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada: Comme vous le savez, honorables sénateurs, le projet de loi C-15A est un projet de loi omnibus qui contient un certain nombre d'améliorations importantes du système de justice pénale. Je vais tout d'abord vous donner un survol de ses divers éléments.

En premier lieu, le projet de loi contient des mesures qui accordent une protection supplémentaire aux enfants en matière d'exploitation sexuelle, y compris l'exploitation sexuelle par le biais d'Internet. Il contient également des amendements proposés qui visent à renforcer la loi dans les domaines du harcèlement criminel, de l'invasion de domicile et du désarmement d'un agent de police. Également, il contient des amendements au processus d'examen en cas de présomption d'erreur judiciaire, des amendements visant la réforme de la procédure pénale et, enfin, des amendements à la Loi sur la capitale nationale et à la Loi sur la défense nationale.

Je vais maintenant passer tout d'abord à la partie du projet de loi qui vise à assurer à nos enfants une protection additionnelle.

[*Français*]

Ces articles concrétisent l'engagement pris par le gouvernement dans le discours du Trône au sujet de la protection des enfants contre les criminels sur Internet.

[*Traduction*]

Les nouvelles technologies ont créé un nouvel environnement. Nous sommes tous conscients de la possibilité d'utiliser la technologie à mauvais escient. Nous savons que des cas d'exploitation d'enfants et de pornographie par le biais d'Internet ont été relevés. Ainsi, même si Internet sert surtout à faire le bien, il peut aussi servir à faire le mal.

Le projet de loi crée l'infraction consistant à leurrer. Il criminalise le fait de communiquer avec un enfant par le truchement d'un système informatique aux fins de faciliter la commission d'une infraction sexuelle à l'égard d'un enfant âgé de moins de 18 ans ou de faciliter l'enlèvement d'un enfant. Les premiers ministres ont manifesté leur soutien à une telle initiative

We are all aware of luring in other contexts and by other means. We believe it is important to ensure that we are dealing with luring through the modality of the Internet, to which we all know that more and more of our children, at quite a young age, have access. They feel comfortable with the Internet. Even the most responsible parents cannot always know exactly what their children are accessing on the Internet, who they are communicating with in a chat room and what a person with whom they are communicating may be attempting to convince a child to do. Hence, we believe it is very important to ensure that Internet luring, as it has become known, is clearly criminalized for the purpose of the protection of our children.

Bill C-15A will further protect children by extending the scope of child pornography offences in order to ensure that those who deal with child pornography from its creation to its consumption do not escape criminal liability, regardless of the sophistication of the technology they use. This bill will create four new offences of child pornography and will extend the offence of possession for the purposes of sale or distribution to cover the new offences. It will create two offences that will cover cases that might not constitute distribution in a legal sense — an offence of transmitting child pornography, such as pornography sent by e-mail from one person to another, and an offence of making available, to cover those who post child pornography on a Web site without actively distributing it to others.

[Translation]

Bill C-15A also proposes to create an offence of exporting child pornography. This provision is designed to allow us to meet our obligations under international instruments. The Internet goes beyond borders and international cooperation is the only way we can combat child pornography on the Internet.

[English]

The bill will create an offence of accessing child pornography to capture those who intentionally view — the word “intentionally” being very important — child pornography on the Internet without legally possessing it because they do not have control over the material. The bill provides that a person would access child pornography when that person knowingly causes child pornography to be viewed by or transmitted to him or her. The definition ensures that inadvertent viewing would not be caught under this offence.

Concern about that was raised in the House of Commons and may be raised here. We are not dealing with inadvertent viewing of something that might be characterized as child pornography.

à l'occasion de leur 42^e conférence annuelle, tenue en août dernier.

Comme nous le savons tous, le fait de leurrer quelqu'un peut avoir rapport à d'autres contextes et comporter d'autres modalités. Il nous semble important de préciser qu'il s'agit ici du fait de leurrer par le truchement d'Internet, auquel un nombre grandissant de nos enfants ont accès, et ce dès le jeune âge. Les jeunes sont à l'aise sur Internet. Même les parents les plus responsables ne peuvent savoir à tout moment à quoi leurs enfants ont accès sur Internet, avec qui ils communiquent, et quel type de proposition peut leur être faite. Il nous semble donc extrêmement important de faire en sorte que le leurre par Internet soit très nettement criminalisé, afin que la protection de nos enfants soit assurée.

Le projet de loi C15-A protège également l'enfant en élargissant la portée des infractions en matière de pornographie juvénile, de manière à ce que ceux qui font partie du cycle de la pornographie juvénile, de sa création jusqu'à sa consommation, ne puissent se soustraire à leur responsabilité pénale, quel que soit le degré de raffinement de la technologie à laquelle ils ont recours. Ainsi, quatre nouvelles infractions en matière de pornographie juvénile seront créées et l'infraction consistant à posséder du matériel aux fins de vente ou de distribution sera élargie pour englober les nouvelles infractions. Le projet de loi créera deux infractions qui vont englober les situations qui ne seraient pas nécessairement visées par la distribution au sens légal du terme — l'infraction de transmettre de la pornographie juvénile, soit le fait par exemple de transmettre du matériel pornographique par courriel d'une personne à une autre, et celle de le rendre disponible pour ainsi viser ceux qui affichent de la pornographie juvénile sur un site Web sans aller jusqu'à la distribuer à d'autres.

[Français]

Dans le projet de loi, nous proposons aussi de créer le délit d'exploitation de la pornographie juvénile. Cette disposition nous permettra de remplir nos obligations aux termes d'instruments internationaux. L'Internet ne connaît pas de frontières et la collaboration internationale est la seule façon de mettre fin à la pédopornographie sur Internet.

[Traduction]

Le projet de loi crée une infraction consistant à accéder à de la pornographie juvénile, de manière à viser les personnes qui visionnent intentionnellement — et ici le mot «intentionnellement» est d'une extrême importance — de la pornographie juvénile sur Internet sans qu'elle ne soit en leur possession légale étant donné qu'ils n'exercent aucun contrôle sur le matériel. Selon ce qui est prévu au projet de loi, serait réputée avoir accédé à de la pornographie juvénile toute personne qui, sciemment, fait en sorte que de la pornographie juvénile soit visionnée par elle ou lui soit transmise. La définition garantit que le visionnement par inadvertance ne sera pas visé par l'infraction.

On s'est inquiété de cet aspect à la Chambre des communes et il se peut qu'il en soit de même ici. Il n'est pas question ici du fait de visionner par inadvertance un contenu qui pourrait être assimilé

We are talking about those who knowingly access this material and cause it to be viewed by or transmitted to themselves.

During second reading debate, a drafting error was identified, by Senator Nolin, I believe. The defences of artistic merit, education, scientific or medical purpose, and the defence of public good, which apply to all other child pornography offences, do not apply to the offence of accessing. This was the result of a drafting oversight. Sections 163.1(6) and (7), which provide for defences, should have been amended to include a reference to an offence under proposed subsection (4.1), which is the offence of accessing child pornography. We will therefore be proposing an amendment to ensure that defences currently available in relation to all other child pornography offences apply equally to the offence of accessing child pornography under proposed subsection (4.1).

I want to clarify the legal situation of the Internet service providers, or ISPs, as they are often called. As was the case for the existing child pornography offences, ISPs that have neither knowledge nor control over the child pornography that is transmitted via or stored on their servers will not be liable for transmitting or making available. The bill does not require ISPs to monitor the material that goes through their servers. Doing so would raise significant privacy issues in relation to Internet users and place an excessive burden upon the ISPs. I understand that they are already cooperating with the enforcement authorities, and I expect they will continue to do so.

I also want to clarify that the new offences will not allow the police to monitor what people are looking at on their computers. The police can only search a person's computer or intercept specified communications after obtaining a warrant from a judge where there are reasonable grounds to believe that child pornography will be found on the computer. That is the standard used in the criminal law generally when seeking the issuance of a search warrant.

The existence of new technologies also emphasizes the point that child pornography is a global problem. There is very little that one country can do on its own when images travel freely from one country to another and when residents of one country can easily store their material on a server in another country. Our efforts to fight child pornography must be made in cooperation with the international community. We are involved in several international initiatives. One of them is the drafting of the Council of Europe Convention on Cybercrime. One of the requirements of this convention is that the parties legislate under domestic law child pornography offences committed through a computer system. Canada signed the convention on November 23, 2001, the first

à de la pornographie juvénile. Nous parlons de personnes qui, sciemment, accèdent à du matériel de cette nature et font en sorte de le visionner ou de se le faire transmettre.

Au cours du débat en deuxième lecture, une erreur de rédaction a été constatée, par le sénateur Nolin, je crois. Les moyens de défense ayant rapport au mérite artistique, aux fins éducatives, scientifiques ou médicales et à la défense du bien public, qui s'appliquent à toutes les autres infractions en matière de pornographie juvénile, ne s'appliquent pas à l'infraction consistant à accéder. C'est le résultat d'un oubli au moment de la rédaction. Les paragraphes 163.1(6) et (7), qui visent les moyens de défense, auraient dû être modifiés pour englober le renvoi à une infraction aux termes de l'article 4.1 proposé, à savoir l'infraction consistant à accéder à de la pornographie juvénile. Nous allons donc proposer un amendement de manière à ce que les moyens de défense auxquels on peut avoir recours à l'heure actuelle pour ce qui est de toutes les autres infractions en matière de pornographie juvénile s'appliquent également à l'infraction consistant à accéder à de la pornographie juvénile selon l'article 4.1 proposé.

J'aimerais apporter des précisions concernant la situation juridique des fournisseurs de services Internet, ou FSI, comme on les appelle souvent. Comme c'était le cas concernant les infractions existantes en matière de pornographie juvénile, les FSI qui n'ont aucune connaissance ou n'exercent aucun contrôle sur de la pornographie juvénile transmise ou entreposée par leurs serveurs ne pourront être tenus responsables de la transmettre ou de la rendre disponible. Le projet de loi n'exige pas des FSI qu'ils surveillent le matériel transmis par le truchement de leurs serveurs. Une telle exigence soulèverait des questions de fond en matière de protection de la vie privée des usagers d'Internet et imposerait un fardeau excessif aux FSI. Je crois savoir que ces derniers collaborent déjà avec les responsables de l'application des lois. Je m'attends à ce qu'ils continuent d'agir de la sorte.

Je tiens à préciser également que les nouvelles infractions n'autoriseront pas les services policiers à contrôler ce que les gens regardent sur leur ordinateur. Les agents de police ne peuvent effectuer de perquisition de l'ordinateur d'une personne ou intercepter certaines communications qu'après avoir obtenu d'un juge un mandat, dans les cas où ils ont des motifs raisonnables de croire qu'ils trouveront de la pornographie juvénile sur l'ordinateur en question. Il s'agit ici de la norme habituelle en droit pénal lorsque l'on sollicite la délivrance d'un mandat de perquisition.

Du fait des nouvelles technologies, la pornographie juvénile est un problème d'envergure planétaire. Un pays donné peut difficilement agir seul lorsque les images se déplacent librement d'un pays à l'autre et lorsque les résidents d'un pays peuvent facilement stocker leur matériel sur un serveur situé dans un autre pays. Ainsi, nos efforts de lutte contre la pornographie juvénile doivent aller de pair avec ceux de la collectivité internationale. Nous participons à plusieurs initiatives internationales. Je pense notamment à l'élaboration de la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe. Selon l'une des dispositions de cette convention, il est exigé des parties qu'elles légifèrent en matière d'infractions concernant la pornographie

day it was opened for signature, together with other 30 countries, including all of our G7 partners.

Last February, at the conference of G8 ministers of justice in Milan, ministers encouraged experts to explore the possibility of implementing a G8 database designed to assist in countering the sexual exploitation of children. Since then, Canadian experts have worked with experts from the G8 countries to explore the technical, legal and law enforcement implications of such a databases. A feasibility study will begin soon, and the first of a series of meetings of experts will be held in Ottawa in February 2002.

I want to say a few words about child sex tourism, a problem that has been identified by some who work with children. Senator Pearson is very aware of the challenges in relation to this, as well as more generally the sexual exploitation of children.

I want to remind colleagues as it relates to our international obligations that on November 10, 2001, as Senator Pearson knows, Canada signed the United Nations Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. The optional protocol elaborates upon articles 34 and 35 of the U.N. Convention on the Rights of the Child. The optional protocol will create new higher standards for the protection of children against exploitation. As such, it will provide us with an important new tool to add to our arsenal for combating child sexual exploitation, including child pornography. I wanted to let honourable senators know that not only are we working domestically, we are very active with our colleagues around the world to ensure that we have in place multilaterally the kinds of agreements and systems necessary to protect our children.

Let me make plain that child sex tourism is unrelated to the Internet. However, it is an important area. In fact, my predecessor Allan Rock made changes to the Criminal Code to deal with child sex tourism some years ago. We are proposing an amendment to these provisions. The provisions enable Canadian courts to assume jurisdiction in relation to Canadians who have committed sexual offences against children while abroad. Currently, and except for child prostitution offences, Canadians can only be prosecuted in Canada upon receipt of a request to that effect from the foreign country in which the offence was committed and with the consent of the Attorney General.

Bill C-15A proposes to simplify this process by eliminating the procedural requirement of the formal request by a foreign country, thereby enabling Canadian prosecutions to be initiated more quickly.

juvénile commise par le truchement d'un système informatique. Le Canada a signé la convention le 23 novembre 2001, soit le premier jour de signature, de même que 30 autres pays, y compris l'ensemble de nos partenaires du G-7.

En février dernier, à la conférence des ministres de la justice du G-8, tenue à Milan, ces derniers ont invité les experts à explorer la possibilité de créer une base de données du G-8 visant à contrer l'exploitation sexuelle des enfants. Depuis lors, les experts canadiens ont collaboré avec ceux des pays du G-8 pour étudier les répercussions d'ordre technique, juridique et pratique d'une telle base de données. Une étude de faisabilité sera bientôt lancée et la première d'une série de réunions d'experts à venir sera tenue à Ottawa en février 2002.

Quelques mots maintenant concernant le tourisme sexuel visant les enfants, un problème soulevé par certaines personnes qui travaillent auprès des enfants. Le sénateur Pearson est tout à fait sensibilisée aux défis que pose le phénomène, ainsi qu'à la question plus générale de l'exploitation sexuelle des enfants.

Permettez-moi de rappeler à mes collègues, étant donné que cela a rapport à nos obligations internationales, que le 10 novembre 2001, comme le sait fort bien le sénateur Pearson, le Canada a signé le protocole facultatif relevant de la Convention relative aux droits de l'enfant et concernant la vente d'enfants, la prostitution juvénile et la pornographie juvénile. Le protocole facultatif étoffe les articles 34 et 35 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Ce protocole facultatif définit une norme plus rigoureuse visant la protection de l'enfant contre l'exploitation: ainsi pourrions-nous ajouter à notre arsenal un instrument nouveau et important pour combattre l'exploitation sexuelle de l'enfant, y compris la pornographie juvénile. Je tiens à ce que les honorables sénateurs sachent qu'en plus d'exercer des efforts ici au Canada, nous collaborons très activement avec nos collègues un peu partout dans le monde à faire en sorte qu'il existe des accords et des systèmes multilatéraux qui nous permettront d'assurer la protection de nos enfants.

Permettez-moi tout d'abord de vous préciser que le tourisme sexuel visant les enfants n'a rien à voir avec Internet. Cependant, il s'agit d'un phénomène important. En effet, mon prédécesseur, Allan Rock, a apporté des modifications au Code criminel à ce sujet il y a déjà un certain nombre d'années. Nous proposons maintenant de modifier ces dispositions. Les tribunaux canadiens seraient ainsi en mesure d'exercer leur juridiction sur les Canadiens ayant commis durant un séjour à l'étranger des infractions à caractère sexuel visant des enfants. À l'heure actuelle, sauf pour les infractions en matière de prostitution juvénile, les Canadiens ne peuvent être poursuivis qu'au Canada à partir d'une demande en ce sens de la part d'un pays étranger où l'infraction a été commise et ce avec le consentement du procureur général.

Dans le projet de loi C-15A, il est proposé de simplifier le processus en éliminant l'exigence d'une demande officielle de la part d'un pays étranger, ce qui permettrait de lancer plus rapidement les poursuites au Canada.

The government recognizes the need for new measures to better protect our children against sexual exploitation. The government also embraces the opportunities that globalization and new technologies present. Bill C-15A reflects in a concrete way our commitment to achieve the former without unduly impairing the latter.

I should now like to turn to the issue of criminal harassment, an issue I know you in the Senate have considered in some detail because of Senator Oliver's private member's bill on this subject. Criminal harassment, which is often referred to as stalking, is a serious matter. Just last week we saw another example of how serious it can be.

The effect of criminal harassment upon victims can be both devastating and long term. We know that anyone can be a victim of criminal harassment. A popular portrayal of these victims is that of a celebrity or public figure. However, we know from Canadian statistics that women are overwhelmingly the victims of this crime, in 8 out of 10 cases, and that men are the offenders in 8 out of 10 cases. In many of these cases, there has been a prior relationship between the victim and the offender.

Bill C-15A proposes to increase the current maximum penalty for the offence of criminal harassment from 5 years to 10 years, so that the criminal law will more accurately reflect the serious nature of the offence. This proposal, which I am pleased to note is strongly supported by my provincial and territorial counterparts, is part of our twofold commitment to ensure that the criminal justice system recognizes criminal harassment for the serious offence that it is.

The other key component of our commitment is a handbook for police and Crown prosecutors on criminal harassment. This handbook provides a comprehensive and practical set of guidelines for police, prosecutors and other criminal justice personnel regarding all aspects of a criminal harassment case, including victim safety.

These guidelines, which were released in December 1999, were developed jointly with our provincial and territorial partners and have been widely distributed across the country. The development of the handbook responded to the results of a review of the implementation of the 1993 criminal harassment provisions conducted by the Department of Justice. That review was released in 1997.

I have copies of the handbook in English and in French, and I will file same with the committee. This handbook has proved very useful for Crown prosecutors across the country, as well as for the police, although I know you will hear from the CPA, for example, in a little while. They might comment on their views as to the utility of the handbook. It was developed in partnership with police and prosecutors.

Le gouvernement convient de la nécessité de nouvelles mesures visant à mieux protéger nos enfants de l'exploitation sexuelle. Le gouvernement est soucieux également de profiter des possibilités qu'offrent la mondialisation et l'évolution technologique. Le projet de loi C-15A nous permet concrètement de lutter contre l'exploitation sexuelle sans pour autant faire obstacle à l'évolution technologique.

J'aimerais maintenant aborder la question du harcèlement criminel, question que vous avez étudiée ici au Sénat de façon fort détaillée du fait que le sénateur Oliver a déposé un projet de loi d'initiative parlementaire sur la question. Le harcèlement criminel est un acte grave. Nous en avons encore vu la confirmation la semaine dernière.

L'effet du harcèlement criminel sur les victimes peut être aussi dévastateur que durable. Nous savons également que personne n'est à l'abri du harcèlement criminel. Les gens s'imaginent souvent que cela arrive aux vedettes ou aux personnalités connues. Cependant, d'après les statistiques du Canada, ce sont très nettement les femmes qui sont les victimes de ce type de crime, soit dans huit cas sur 10, et les hommes qui en sont les perpétrateurs, soit dans huit cas sur 10 également. Bien souvent, la victime et le harceleur ont eu des rapports antérieurement.

Il est proposé dans le projet de loi C-15A de faire passer la peine maximum pour l'infraction de harcèlement criminel de cinq ans à 10 ans, de manière à ce que le droit criminel reflète avec plus d'exactitude la gravité de l'infraction. Je constate avec satisfaction que la proposition bénéficie de l'appui très ferme de mes homologues des provinces et des territoires. Il s'agit du premier volet de notre engagement visant à faire en sorte que le système de justice pénale considère comme une infraction grave le harcèlement criminel.

L'autre volet de notre engagement prend la forme d'un manuel destiné aux agents de police et aux procureurs de la Couronne. Ce manuel qui porte sur le harcèlement criminel fournit aux policiers, au ministère public et aux autres responsables de la justice pénale des lignes directrices complètes et pratiques concernant tous les aspects du harcèlement criminel, y compris celui de la sécurité de la victime.

Les lignes directrices, communiquées en décembre 1999, ont été élaborées de concert avec nos partenaires des provinces et des territoires et elles ont été largement diffusées partout au pays. La décision de créer le manuel a été prise à la suite d'un examen par le ministère de la Justice de la mise en application des dispositions de 1993 concernant le harcèlement criminel. Les résultats de l'examen ont été publiés en 1997.

J'ai en main des exemplaires du manuel en anglais et en français et je vais en déposer un auprès du comité. Il s'agit d'un manuel qui s'est avéré fort utile aux procureurs de la Couronne, aussi bien qu'aux agents de police. Je sais par ailleurs que l'Association canadienne des policiers va comparaître devant vous. Ses représentants pourront vous informer de l'utilité du manuel. Il a été conçu en partenariat avec les policiers et les procureurs.

In his speech at second reading on this bill, Senator Nolin talked about not only the definition but also the fact that the implementation of this Criminal Code provision is what appears to be key. That is why the handbook was put together. It was to facilitate the implementation of the provisions, to ensure that people understand the nature and the seriousness of the offence and that police and prosecutors, regardless of where they work across the country, are working from a common set of understandings and standards. This is an area that we continue to watch very carefully. There are some resource issues about which we are all very sensitive. Something that we will have to monitor, even with the changes that I am proposing with the handbook, is the whole question of implementation. In other words, how are these provisions being used? Are they being used, and how? If not, why not? I think it is an area in which we will need to continue to monitor the implementation of this law because criminal harassment or stalking continues to be a tragic problem with tragic consequences. It is an area that we all know is important and difficult. We will have to continue our work together.

I thank Senator Oliver for the work he has done on his private member's bill. It has helped to increase the attention and, I think, the general level of familiarity with harassment.

That is what we are proposing to do in relation to criminal harassment.

[Translation]

Honourable senators will certainly be aware that this bill deals with home invasions. The proposed amendment will specifically identify home invasion as an aggravating circumstance that the judge must take into consideration at the time of sentencing.

The proposed amendment will make it clear that the Government of Canada views home invasion as a serious crime that should be met with significant penalties.

[English]

In our view, the creation of an aggravating sentencing circumstance presents a balanced and reasonable approach to the issue of home invasions. This proposed amendment signals that home invasions are serious conduct that should be met with significant penalties. In our view, a separate offence is not needed. In fact, this offending behaviour is already covered by existing offences in the Criminal Code, such as break and enter, robbery and assault. Courts are already dealing with this type of conduct appropriately.

On this point, courts of appeal have certainly sent direction to lower courts in this country in relation to those factual circumstances we describe as a home invasion. In fact, courts of appeal are increasing sentences. The Quebec Court of Appeal increased a sentence from 10 years to 14. In Manitoba, a sentence was increased from five years to eight. A 15-year sentence was

Dans son discours à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi, le sénateur Nolin a souligné l'aspect critique non seulement de la définition, mais aussi de la mise en application du Code criminel concernant cette disposition. Voilà pourquoi un manuel a été conçu. Il vise à faciliter la mise en application de la disposition pertinente, à faire en sorte que les gens comprennent la nature et la gravité de l'infraction et que les agents de police aussi bien que les procureurs, où qu'ils soient au Canada, fondent leur travail sur les mêmes concepts et les mêmes normes. Il s'agit d'un domaine que nous continuons à surveiller de très près. Nous sommes tous sensibilisés à la nécessité d'y affecter les ressources voulues. Il importe pour nous de surveiller tout l'aspect de la mise en application, même compte tenu des changements que je propose par le truchement du manuel. Autrement dit, il importe de savoir dans quelle mesure et comment les dispositions sont appliquées. Si elles ne le sont pas, nous devons comprendre pourquoi. Il va donc falloir à cet égard une surveillance continue de la mise en application étant donné que le harcèlement criminel continue d'être un problème très grave aux conséquences tragiques. La question est importante et nous savons qu'il n'y a pas de solutions faciles. Nous devons donc tous continuer à travailler de concert à cet égard.

Je tiens à remercier le sénateur Oliver du travail qu'il a effectué concernant son projet de loi d'initiative parlementaire. Il a permis d'attirer davantage l'attention sur le harcèlement et de faire en sorte que ce phénomène soit généralement mieux connu.

C'est d'ailleurs ce que nous nous proposons de faire en matière de harcèlement criminel.

[Français]

Les honorables sénateurs savent certainement que ce projet de loi traite de l'invasion de domicile. L'amendement proposé veut faire en sorte que l'invasion de domicile soit considérée comme étant un facteur aggravant duquel le juge devrait tenir compte au moment de la détermination de la peine.

De plus, cet amendement démontre clairement que le gouvernement considère que l'invasion de domicile est un crime grave pour lequel il faut prévoir de sérieuses sanctions.

[Traduction]

À notre avis, le fait d'appliquer la notion de circonstances aggravantes en matière de détermination de la peine correspond à une approche à la fois équilibrée et raisonnable, pour ce qui est de la question de l'invasion de domicile. L'amendement proposé reflète le fait que l'invasion de domicile est un acte grave qui doit faire l'objet de peines importantes. Selon nous, il n'est pas nécessaire de créer une infraction distincte. En réalité, ce type de comportement est déjà visé par des infractions existantes prévues au Code criminel, comme l'introduction par effraction, le vol et les voies de fait. Les tribunaux traitent déjà ce type de conduite comme il se doit.

À cet égard, les Cours d'appel ont certainement transmis aux instances inférieures du Canada certaines instructions concernant les situations que nous décrivons comme étant des invasions de domicile. Nous constatons que les Cours d'appel font augmenter les peines. La Cour d'appel du Québec en a porté une de 10 à 14 ans. Au Manitoba, une peine a été portée de 5 à 8 ans. En

upheld on appeal in Nova Scotia. A 10-year sentence was upheld on appeal in Alberta. Courts of appeal are sending a very clear signal as to the aggravating nature of a home invasion. Indicating to lower courts through our proposed amendment that we see it as an aggravating circumstance is the appropriate approach as opposed to creating a new offence.

Let me briefly speak about disarming a peace officer. Bill C-15A creates for the first time in our Criminal Code a new distinct offence of disarming or attempting to disarm a peace officer who is acting in the course of his or her duties. I want to thank the Canadian Police Association for their strong support of this amendment. The new offence would apply to anyone who tries to take away an officer's weapon when the officer is acting in the course of his or her duties. The offence would carry a maximum penalty of five years. We believe this penalty reflects the seriousness of the offence and sends a clear message that taking a police officer's weapon will not be tolerated. I do not need to tell honourable senators that police officers are of course particularly susceptible to this when trying to arrest an individual. That person may try to take the officer's gun, an action that can lead to tragic consequences.

Bill C-15A also contains very important amendments to the post-appellate conviction review process in Canada. We call this the "690 process." The conviction review process is reserved for people who have already exhausted all judicial avenues of appeal concerning their conviction and who allege that they have suffered a wrongful conviction.

Applications of a post-appellate conviction review are made to the federal Minister of Justice, who determines on the basis of new information not available at the time of trial or appeal whether it is appropriate that the case be returned to the judicial system. This review process is the final safety net for those who are the victims of wrongful conviction. It allows appropriate cases to be returned to the judicial system.

After reviewing the submissions received and carefully studying the Criminal Cases Review Commission, which was created in Great Britain in 1997, I concluded that the most appropriate process for the Canadian system is that which is before you in Bill C-15A. I concluded that the ultimate decision-making authority in criminal conviction review should remain with the federal Minister of Justice, who is accountable to Parliament and to the people of Canada. This recognizes and maintains the traditional jurisdiction of the courts, while providing a fair and just remedy in those exceptional cases that have

Nouvelle-Écosse, une peine de 15 ans a été maintenue à l'étape de l'appel. Il en a été de même en Alberta pour une sentence de 10 ans à l'étape de l'appel. Ainsi, les Cours d'appel font-elles savoir très clairement que l'invasion de domicile constitue une circonstance aggravante. Il ne convient pas à cet égard de créer une nouvelle infraction. La démarche qui s'impose consiste à faire savoir aux instances inférieures par le truchement de notre amendement proposé que nous considérons qu'il s'agit là de circonstances aggravantes.

Permettez-moi maintenant de vous parler brièvement du fait de désarmer un agent de police. Le projet de loi C-15 a créé pour la première fois dans notre Code criminel une infraction nouvelle et distincte, celle de désarmer ou de tenter de désarmer un agent de police dans l'exercice de ses fonctions. Je tiens à remercier l'Association canadienne des policiers d'avoir appuyé fermement cet amendement. La nouvelle infraction viserait toute personne qui tente d'enlever son arme à un agent de police alors que ce dernier est dans l'exercice de ses fonctions. L'infraction pourrait valoir à son auteur une peine maximum de cinq ans. Nous estimons qu'il s'agit là d'une peine qui reflète la gravité de l'infraction et qui fait savoir très clairement qu'il n'est pas du tout acceptable d'enlever son arme à un agent de police. Je n'ai pas à expliquer aux sénateurs que les agents de police risquent tout particulièrement de se faire enlever leur arme au moment où ils sont en train d'arrêter une personne. La personne peut tenter d'enlever son arme au policier, ce qui risque d'avoir des conséquences tragiques.

Sont également prévus au projet de loi C-15A des amendements très importants qui concernent le processus de révision des condamnations après appel au Canada. Nous avons l'habitude de parler dans ce cas du «processus relatif à l'article 690». Le processus de révision des condamnations vise les personnes qui ont déjà épuisé toutes les autres possibilités d'appel judiciaire et qui prétendent qu'elles ont été condamnées injustement.

À l'heure actuelle, les demandes de révision de condamnation après appel sont adressées au ministre de la Justice fédéral qui détermine, en se fondant sur de nouveaux renseignements qui n'étaient pas disponibles au moment du procès ou de l'appel, s'il convient que l'affaire soit soumise à nouveau au système judiciaire. Le processus de révision est le dernier filet de sécurité dont disposent les personnes qui sont victimes de condamnations injustifiées. Il permet, le cas échéant, que certaines affaires soient soumises à nouveau au système judiciaire.

Après avoir évalué attentivement les mémoires reçus et étudié soigneusement la commission d'examen des affaires criminelles, créée au Royaume-Uni en 1997, j'en suis arrivée à la conclusion que le processus qui convenait le mieux au système canadien était celui qui vous a été soumis dans le cadre du projet de loi C-15A. J'en suis ainsi arrivée à la conclusion que la responsabilité ultime en matière de prise de décisions relatives à la révision des condamnations pénales doit être celle du ministre fédéral de la Justice, qui doit rendre des comptes au Parlement et à la population canadienne. Cette solution assure la reconnaissance et

somehow fallen through the cracks of the conventional justice system.

There are many reasons why I concluded that a formal and separate body for conviction review was inappropriate in the Canadian context. Our experience with cases of wrongful conviction bears little resemblance to that of the United Kingdom. For example, the British Criminal Cases Review Commission was established because of a perceived conflict of interest for the Home Secretary, who was responsible for policing and prisons, as well as for the review of allegations of wrongful conviction. Many of these cases involved allegations of misconduct by the police. Hence, you can see why the allegation of conflict of interest would arise.

As Minister of Justice, I am not in the same perceived conflict position as was the case with the Home Secretary in Great Britain. In Canada, the Minister of Justice is not responsible for the police or the prison system. Furthermore, in Canada, the provincial attorneys general are largely responsible for prosecutions.

Since it began operations in 1997, the British Criminal Cases Review Commission has received approximately 1,000 applications a year. In fact, when it was first established, they were flooded with applications, most of which were deemed to be frivolous and vexatious. In Canada, as the minister responsible for the review of alleged cases of wrongful conviction, I receive approximately 70 requests per year for a conviction review.

However, having concluded that a separate body for conviction review was not needed in Canada, I must also say that the consultation process we undertook convinced me that maintaining the current state of conviction review was not a desirable option and that amendments to the current legislation were warranted. Bill C-15A seeks to improve the current procedure for reviewing alleged wrongful convictions in Canada by making it more efficient, open and accountable.

The British commission now receives funding, the equivalent of about \$12.4 million Canadian a year. Even with a staff of 80 persons, it still has a backlog of about 460 cases, compared to about 69 in our criminal Conviction Review Group.

Section 690 of the Criminal Code does not currently state when an individual is eligible to apply for a conviction review. The amendments in Bill C-15A clarify when someone is eligible to apply for a review. The person must have exhausted all avenues of appeal. It will now be clear that the conviction review process is not an alternative to the judicial system. There should be no misunderstanding about the section 690 process.

le maintien de la juridiction traditionnelle des tribunaux, tout en assurant un recours équitable dans les cas exceptionnels où la justice n'aurait pas été bien rendue.

Pour un bon nombre de raisons, j'en suis arrivée à la conclusion qu'il ne convenait pas, dans le contexte canadien, d'établir un organisme officiel distinct pour la révision des condamnations. Notre expérience en matière de condamnations injustifiées a peu rapport à celle du Royaume-Uni, où par exemple, on a créé la Commission d'examen des affaires criminelles à cause d'une apparence de conflit d'intérêt chez le secrétaire de l'Intérieur, responsable aussi bien des services policiers et du régime carcéral que de l'examen des allégations de condamnation injustifiée. Dans bon nombre de cas également, il y avait des allégations de mauvaise conduite de la part de la police. On peut donc comprendre ce qui a suscité des allégations de conflit d'intérêts.

En ma qualité de ministre de la Justice, je ne suis pas dans une situation d'apparence de conflit d'intérêt comme l'était le secrétaire de l'Intérieur du Royaume-Uni. Au Canada, la police et le système carcéral ne relèvent pas du ministère de la Justice. De plus, au Canada, les procureurs généraux des provinces assument une bonne partie de la responsabilité en matière de poursuites.

Depuis son lancement en 1997, la Commission d'examen des affaires criminelles du Royaume-Uni a reçu environ 1 000 demandes par année. D'ailleurs, dès le début de ses activités, la commission a été inondée de demandes, dont la plupart ont été jugées futiles ou vexatoires. Ici au Canada, en ma qualité de ministre responsable de la révision des cas de condamnation présumément injustifiée, je reçois environ 70 demandes de révision par année.

Cependant, ayant décidé qu'il n'était pas nécessaire de créer un organisme distinct pour l'examen des condamnations au Canada, je dois dire que je me suis laissée convaincre par le processus de consultation qu'il ne fallait pas maintenir le système actuel de révision des condamnations et que des modifications à la loi actuelle s'imposaient. Ainsi, dans le projet de loi C-15A, on vise à améliorer le processus actuel de révision des condamnations présumément injustifiées au Canada en le rendant plus efficace, plus ouvert et mieux assujéti au principe de la responsabilité.

La commission du Royaume-Uni reçoit à l'heure actuelle des crédits équivalents à environ 12,4 millions de dollars canadiens par année. Malgré un effectif de 80 personnes, elle accuse un arriéré d'environ 460 affaires, comparativement aux 69 cas environ sur lesquels notre groupe de révision des condamnations doit se pencher.

Dans son libellé actuel, l'article 690 du Code criminel ne précise pas le moment où une personne peut faire une demande de révision de condamnation. Les modifications proposées dans le projet de loi C-15A précisent le moment de l'admissibilité à présenter une demande de révision. La personne doit avoir épuisé toutes les possibilités d'appel. Il devient désormais clair que la révision des condamnations n'est pas une solution de rechange au système judiciaire. Il y a lieu de dissiper tout malentendu au sujet du processus relatif à l'article 690.

There is a need to set out the procedural requirements for conviction reviews, as it is not clear how one applies for a review and what documents are required to file an application. The amendments allow for the enactment of regulations setting out the form, information and documents needed to apply for a conviction review. This will make the process more accessible.

Critics claim that the current process of conviction review is secretive, as applicants are unaware of the review process. The amendments provide that the stages of the review process will be set out in regulations. This will assist applicants by making the entire process of conviction review more understandable. As well, the factors that will be considered in determining when an applicant may be entitled to a remedy are now clearly set out in the amendments. Therefore, the Minister of Justice will be more accountable in the conviction review process.

Section 690 as presently constituted does not provide powers of investigation. The amendments to the conviction review process will provide investigative powers to those investigating cases on my behalf. This will allow, for the first time, investigators to compel witnesses to testify and documents to be produced. This will enhance the thoroughness, effectiveness and timeliness of the review process.

In order to make the conviction review process more open, Ministers of Justice will be required to provide an annual report to Parliament with respect to applications for a conviction review.

The Criminal Code currently limits conviction reviews to those who have been convicted of the more serious indictable offences. In recognition of the fact that any wrongful conviction is wrong and threatens public confidence in the justice system, Bill C-15A proposes that conviction reviews be expanded to allow for the review of any federal conviction. This means that the power to review alleged wrongful convictions will be expanded to include the review of summary conviction offences.

I also intend to make administrative changes to improve the conviction review unit, thereby making the process more open, accessible and accountable. The conviction review unit will be expanded to include investigators, and a Web site will be created to give applicants information on the process. A special adviser will be appointed from outside the Department of Justice to oversee the review of alleged wrongful convictions. Basically, this will be a new person in my department to head up the investigative unit within the Department of Justice that does these conviction review investigations. This person will be hired from outside the department and will report directly to me, thereby adding a further degree of independence from the department.

Il importe d'énoncer les exigences de procédures en matière de révision de condamnation, étant donné que, à l'heure actuelle, ni le processus de demande, ni les exigences documentaires ne sont suffisamment précisées. Les modifications proposées permettent d'édicter la réglementation qui déterminera la nature et la forme de l'information et des documents nécessaires dans le cadre d'une demande de révision de condamnation. Ainsi le processus sera-t-il plus accessible.

Certains se sont plaints du caractère secret du processus de révision actuel, du fait que les demandeurs ne sont pas au courant du processus de révision. Selon les modifications proposées, il est prévu que les étapes de la révision seront énoncées dans la réglementation. Les demandeurs seront ainsi mieux en mesure de comprendre le processus de révision des condamnations dans son ensemble. Également, les modifications proposées énoncent clairement les facteurs qui seront considérés pour déterminer dans quelle mesure un demandeur peut avoir droit à un recours. Par conséquent, le ministre de la Justice aura une responsabilité plus claire dans le cadre du processus des révisions des condamnations.

Dans son libellé actuel, l'article 690 ne prévoit aucun pouvoir d'enquête. Les modifications apportées au processus de révision des condamnations auront pour effet d'attribuer des pouvoirs d'enquête aux personnes qui agiront en mon nom. Ainsi, pour la première fois, les enquêteurs pourront obliger des témoins à comparaître et pourront imposer le dépôt de documents. Le processus de révision sera ainsi rendu plus complet, plus efficace et plus rapide.

Dans le but d'accroître la transparence du processus de révision des condamnations, les ministres de la Justice devront fournir un rapport annuel au Parlement concernant les demandes de révision.

À l'heure actuelle, le Code criminel limite les révisions de condamnation aux personnes qui ont été condamnées pour les actes criminels les plus graves. Étant donné que toute condamnation injustifiée est non seulement inacceptable mais menace également la confiance du public dans notre système de justice, le projet de loi C-15A propose que le processus de révision des condamnations soit élargi de manière à englober toute condamnation au fédéral. Cela veut dire que le pouvoir de revoir les condamnations prétendument injustifiées sera élargi pour englober la révision des condamnations par procédure sommaire.

J'ai également l'intention d'apporter certains changements d'ordre administratif pour améliorer le service de révision des condamnations, de manière à rendre le processus plus ouvert, plus accessible et plus conforme aux exigences de responsabilité. Le service de révision des condamnations sera élargi pour englober des enquêteurs, et les demandeurs auront accès à des renseignements sur le processus par le truchement d'un site Web. On nommera un conseiller spécial provenant de l'extérieur du ministère de la Justice qui sera chargé de surveiller la révision des condamnations présumément injustifiées et qui dirigera au sein de mon ministère le service d'enquête chargé des enquêtes relatives à la révision des condamnations. Cette personne recrutée à l'extérieur du ministère relèvera de moi directement, ce qui assurera une plus grande indépendance par rapport au ministère.

I am confident that these amendments are the most efficient and effective way to improve the post-appellate extrajudicial conviction review process in Canada.

Madam Chair, there are other changes. They are important in this legislation, but in light of the time, let me quickly say that in Bill C-15A we are implementing the third phase of our reform of criminal procedure. This has been undertaken in consultation with the provinces and territories. We have consulted widely with those in the bar, the criminal defence bar in particular. You may hear from them in relation to some of these proposals.

We are streamlining the process of preliminary inquiries. We are updating the Criminal Code to permit the use of technology so that, for example, people can testify via videoconference where appropriate. In this way, a person some distance away will not have to be physically present in the courtroom. These are important amendments to our criminal procedure.

Again, this is a third phase, and we will continue. There will be more phases as we modernize our criminal procedures to bring them into the 21st century, while continuing to respect the due process rights of the accused.

As well, Madam Chair, there are small amendments to both the National Capital Act and the National Defence Act. I will say nothing more about those. I would not describe them simply as consequential amendments. However, they are certainly important to the two ministers who asked me to include them in this omnibus legislation.

[Translation]

I would be happy to answer questions about this bill.

[English]

Senator Nolin: Thank you, Madam Minister, for accepting our invitation to appear before our committee again. Thank you for listening and reading my comments on second reading.

Ms McLellan: I read them last evening.

Senator Nolin: Yes. I believe there was a slight error in the drafting.

Ms McLellan: We agree that that needs to be amended.

Senator Nolin: Madam Chairman, various topics are covered by this bill. Do you want us to cover each area one by one, or collectively?

The Chairman: Ask your questions and we will have the minister answer each question.

Senator Nolin: So we will go back and forth from subject to subject.

Je suis convaincue que les modifications proposées améliorent de la façon la plus efficace possible le processus de révision extrajudiciaire des condamnations après appel au Canada.

Madame la présidente, d'autres changements sont également proposés. Ils ne sont pas sans importance mais, compte tenu des contraintes de temps, permettez-moi de vous dire rapidement que, grâce au projet de loi C-15A, nous assurons la mise en oeuvre de la troisième phase de notre réforme de la procédure pénale. Il s'agit d'un processus entrepris en consultation avec les provinces et les territoires. Nous avons tenu de vastes consultations, notamment auprès des avocats criminalistes. Certains d'entre eux voudront peut-être communiquer avec vous au sujet des propositions à l'étude.

Nous simplifions le processus des enquêtes préliminaires. Nous modernisons le Code criminel de manière à permettre le recours à des technologies qui permettront, par exemple, le témoignage par vidéoconférence en cas de besoin. Ainsi, certaines personnes pourront témoigner à partir d'endroits éloignés sans être présentes dans la salle d'audience. Il s'agit là de modifications importantes de notre procédure pénale.

Il s'agit, je le répète, d'une troisième phase, et le processus se poursuit. D'autres phases de modernisation de notre procédure pénale sont prévues, et le processus se poursuivra dans le respect des droits des accusés.

Je vous signale également, madame la présidente, certaines propositions de modifications mineures à la Loi sur la capitale nationale et à la Loi sur la défense nationale. Je n'en dirai pas davantage à ce sujet. Je dirai tout simplement qu'il ne s'agit pas de modifications corrélatives. Cependant, elles ont certainement de l'importance pour les deux ministres qui m'ont demandé de les intégrer à cette mesure omnibus.

[Français]

Je vous invite à poser des questions à propos de ce projet de loi.

[Traduction]

Le sénateur Nolin: Merci, madame la ministre, d'avoir accepté notre invitation de comparaître à nouveau devant notre comité. Je vous remercie d'avoir écouté et lu mes commentaires de deuxième lecture.

Mme McLellan: Je les ai lus hier soir.

Le sénateur Nolin: Bon. Je crois qu'il y a eu une légère erreur de rédaction.

Mme McLellan: Nous convenons de la nécessité d'un amendement.

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, ce projet de loi comporte divers sujets. Voulez-vous que nous les abordions l'un après l'autre, ou bien tous ensemble?

La présidente: Posez vos questions et nous allons ensuite demander à la ministre de répondre à chacune d'entre elles.

Le sénateur Nolin: Je vais donc passer d'un sujet à l'autre.

As you noticed in my remarks, there was also the question of the service provider. I am sure you are not suggesting that without *mens rea* they —

Ms McLellan: Not at all.

Senator Nolin: The concern I have, which is I am sure shared by these ISPs, is this: How can we protect them and ensure the way we create the infraction does not include them en passant? Of course, they are responsible for distribution. Of course, they will be part of an infraction, if we are not meticulous in the way we share with these individuals who, in good faith, are part of the technical evolution of our country. In doing that, of course, some people both within Canada and outside Canada are committing serious offences by permitting child pornography to be available.

How can we ensure that service providers are protected?

Ms McLellan: As you know, at committee in the House, there was some lengthy discussion around this issue. There have been three possible proposals put forward by Internet service providers that might clarify their situation.

I will let Ms Lafontaine talk a bit about this because she has been working with the Internet service providers, and others. We believe that the law as it presently exists will not be interpreted or lead to the unintentional inclusion of ISPs in terms of the committal of any of the offences set out here as it relates to child pornography. However, I am certainly sensitive to the concerns of the ISPs. We want to work with them cooperatively. I must say that, to date, they have been very cooperative. We do not want to unwittingly place them in jeopardy.

With that, Ms Lafontaine will say more about this matter.

Ms Lisette Lafontaine, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: The ISPs have expressed two concerns. One is in relation to their criminal liability. The other one is a technical concern.

[Translation]

As far as their liability is concerned, the problem foreseen by the companies resided in the fact that in the offence of accessing child pornography, we defined the term “to access” as being to “knowingly cause” child pornography to be viewed. And because we use the expression “knowingly” in the definition of the offence to access, service providers feared that we would be able to say that they were transmitting child pornography without knowing so. Obviously, all of these offences are *mens rea* offences and the legislation does not say that the infraction of accessing must be made knowingly. The bill states that the offence is simply an offence of accessing, just as the offence of transmitting is simply one of transmitting and not of knowingly transmitting. The problem resides solely in the inclusion of “knowingly” in the definition of the term “to access.” I believe that the companies

Comme vous l’avez constaté en prenant connaissance de mes commentaires, j’avais également soulevé la question du fournisseur de service. Je suis convaincu que vous ne voulez pas laisser entendre que sans intention coupable, il...

Mme McLellan: Pas du tout.

Le sénateur Nolin: Voici donc l’aspect qui m’inquiète et qui inquiète aussi, j’en suis convaincu, les FSI. Comment pouvons-nous donc les protéger et nous assurer que l’infraction que nous créons ne les frappe pas fortuitement? Évidemment, ils sont responsables de la distribution. De toute évidence, ils seront visés par une infraction si nous ne veillons pas de façon méticuleuse à protéger les intérêts de ces personnes qui, de bonne foi, participent à l’évolution technologique de notre pays. Et j’ajoute du même souffle qu’il y a évidemment certaines personnes au Canada et à l’étranger qui commettent de graves infractions en rendant disponible la pornographie juvénile.

Comment pouvons-nous donc assurer la protection des fournisseurs de service?

Mme McLellan: Vous n’ignorez pas que le comité de la Chambre a longuement discuté de cette question. Les fournisseurs de service Internet ont proposé trois mesures qui permettraient peut-être de préciser leur situation.

Je cède la parole à Mme Lafontaine parce qu’elle travaille avec les fournisseurs de service Internet, entre autres. Nous croyons que le projet de loi, dans sa forme actuelle, ne sera pas interprété de façon à inclure sans le vouloir les fournisseurs de service Internet dans les infractions relatives à la pornographie juvénile. Toutefois, je suis certainement consciente des préoccupations des fournisseurs de service Internet. Nous voulons collaborer avec eux. Je dois dire que, jusqu’à maintenant, ils se sont montrés très coopératifs. Nous ne voudrions pas les mettre en difficulté sans le vouloir.

Sur ce, je cède la parole à Mme Lafontaine qui vous en dira plus long sur ce sujet.

Mme Lisette Lafontaine, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Les fournisseurs de service Internet ont exprimé deux inquiétudes. La première concerne leur responsabilité criminelle. La seconde est de nature technique.

[Français]

En ce qui concerne leur responsabilité, le problème que voyaient les compagnies était le fait que dans l’infraction d’accéder à la pornographie juvénile, on définissait le terme «accéder» comme étant «regarder sciemment», causer volontairement la possibilité de voir la pornographie juvénile. Et parce qu’on utilisait l’expression «sciemment» dans la définition de l’infraction d’accéder, les fournisseurs de services avaient peur que l’on puisse dire qu’ils transmettaient la pornographie juvénile sans le savoir. Évidemment, toutes ces infractions sont des infractions de *mens rea* et la loi ne dit pas que l’infraction d’accéder doit être commise sciemment. Elle dit que l’infraction est tout simplement d’accéder, comme l’infraction de transmettre est tout simplement de transmettre, non pas de transmettre sciemment. Le problème réside uniquement dans la présence du

have been reassured by the statement that the Minister of Justice made before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and before the House of Commons committee, indicating clearly that the intent of Parliament was not to make them liable in cases where they were not aware of it.

Senator Nolin: Can that be done technically?

Ms Lafontaine: One of the problems raised by the companies was the issue of multiple copies made during automatic updates, when, every evening, the system copies its own content. Service providers said that they did not necessarily know how many copies they had or where they were located. They confessed that they needed to do some work in order to obtain this information.

This problem was not created by this bill: it already exists when the police advise service providers that their site contains child pornography. If they do nothing to resolve the problem, they are found to be in possession of child pornography which, in itself, is an offence. This is a problem that the companies are already experiencing and it has not been eliminated by Bill C-15A. However, Bill C-15A provides them with a process which enables them to resolve the problem under the most difficult circumstances, namely, when they do not know who put the pornography on the Internet.

The other issue raised by the service providers was that they cannot guarantee that the material they remove will not be posted again by somebody else. Indeed, they are compelled to withdraw the pornographic material as soon as the court requires them to do so. Since they are under no obligation to monitor what is going on on their system, they cannot be held liable for what occurred following the court order.

[English]

Senator Nolin: You will recall a few years ago that the CRTC said it was too complicated and they did not want to get involved. What has changed for you in the Department of Justice since the CRTC said that? You are now saying that you can move into this area of technology and try to reach the real offenders, not only in Canada but internationally. What kind of discussion have you had with colleagues from other jurisdictions outside Canada to make it effective, not only in Canada but abroad?

Ms McLellan: The reality is — and Ms Lafontaine can correct me if I am wrong because she is the expert on this — we are not really regulating the ISPs. We are targeting the people who would use the technology, the modality made available by ISPs. We are targeting those who would access, transmit and/or possess child porn, among other things.

There is no attempt here — beyond what we have said in terms of, for example, the court being able to order the deletion of that which is ultimately concluded to be child pornography from a site. There is no attempt to regulate the Internet in the way that the CRTC talked about it. That which ISPs do, they will continue to

terme «sciemment» dans la définition du terme «accéder». Je crois que les compagnies sont rassurées par la déclaration de la ministre de la Justice au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles et au comité de la Chambre des communes, indiquant clairement que l'intention du Parlement n'est pas de les rendre responsables dans le cas où ils ne sont pas au courant.

Le sénateur Nolin: Est-ce que techniquement cela peut se faire?

Mme Lafontaine: Parmi les problèmes soulevés par les compagnies, il y avait celui des copies multiples dans les cas des mises à jour automatiques, au moment où, tous les soirs, le système copie son propre contenu. Les fournisseurs de services disaient qu'ils ne savaient pas nécessairement combien de copies ils avaient et où elles étaient situées. On admet qu'ils devront travailler un peu pour chercher cette information.

Ce problème n'est pas causé par ce projet de loi: il existe déjà lorsque la police avise les fournisseurs de services que leur site contient de la pornographie juvénile. S'ils ne font rien pour remédier au problème, ils sont en possession de pornographie juvénile qui, en soi, est une infraction. C'est un problème que les compagnies connaissent déjà et qui n'est pas résolu par le projet de loi C-15A. Par contre, le projet de loi C-15A leur fournit un processus par lequel les fournisseurs de services peuvent remédier au problème dans les circonstances les plus difficiles, c'est-à-dire dans les cas où on ne sait pas qui a placé la pornographie sur Internet.

L'autre problème que les fournisseurs de services ont soulevé c'est qu'ils ne peuvent pas garantir que le matériel qu'ils enlèvent ne sera pas réinséré par quelqu'un d'autre. En fait, ils ont l'obligation de retirer le matériel pornographique au moment où la cour l'exige. Comme on ne les oblige pas à surveiller ce qui se passe sur leur système, ils ne peuvent être tenus responsables de ce qui s'est produit suite à l'ordonnance de la cour.

[Traduction]

Le sénateur Nolin: Vous vous souviendrez que, il y a quelques années, le CRTC avait affirmé que le système était trop compliqué et qu'il ne voulait pas intervenir. Qu'est-ce qui a changé au sein du ministère de la Justice depuis cette affirmation du CRTC? Aujourd'hui, vous dites que vous pouvez intervenir dans ce nouveau domaine de la technologie pour essayer d'atteindre les véritables contrevenants, non seulement au Canada mais aussi à l'étranger. Avez-vous discuté avec vos collègues étrangers pour améliorer le système, non seulement au Canada mais aussi ailleurs?

Mme McLellan: Dans les faits — Mme Lafontaine me corrigera si je me trompe puisque c'est elle l'experte dans ce domaine —, nous ne réglementons pas vraiment les FSI. Nous ciblons les usagers de la technologie, du médium mis à disposition par les FSI. Nous visons ceux qui veulent avoir accès à de la pornographie juvénile, en transmettre ou en posséder, notamment.

Nous avons parlé d'autoriser les tribunaux à ordonner la suppression de matériel jugé pédopornographique d'un site Web. Au-delà de cela, il n'y a aucune tentative de réglementer l'Internet au sens où l'entendait le CRTC. Les FSI continueront de faire ce qu'ils font. Ils s'imposent volontairement l'autosurveillance et

do. They voluntarily police themselves or regulate themselves. They are working with Industry Canada on that. I think we have all agreed that voluntary regulation, at least at this point, seems to be the best way to go. No one disagrees with that. I do not think the ISPs have any real disagreement with what we are attempting to achieve here. They do not want child porn on their sites. They want to ensure that they are not unwittingly charged with a crime when that was never the intention. They are as keen as anyone on cleaning up their sites. After looking at the material that has been brought to its attention and having a hearing, if the court determines that it is child porn then the ISP will delete it. If a determination is that it is not, then it will be returned to the site.

We are not regulating this area. The obligations for the ISPs are minimal. As I understand it, these are obligations they are willing to take up and see as important.

Internationally, you are right. We need to work multilaterally to ensure that, to the greatest extent possible, we are working with law enforcement agencies in other countries so that we are able to facilitate investigations as to who puts the material on the site. It may be put on a site in California by a Canadian. Again, on the law enforcement side, we need to ensure that our law enforcement agencies are working closely together. Sometimes these are complex investigations. Let's face it, sometimes the evidence disappears with the push of a key.

These are all issues, not only in the child porn context but in some others, on which we are working with the G8 and the Americans. It falls under the broad definition of cyber crime set out by the European Union. We have worked very closely with them on that.

Certainly, you are quite right, we need to have our domestic laws in order, and not only to deal with this matter here at home. If our domestic laws are in order, it will also help other countries that want to do investigations. As we have seen recently, the United Kingdom is undertaking major investigations of global child porn rings. I cannot comment on that; it is an RCMP investigation. Certainly, the papers indicated that Canadians were involved. Whether that is true or not is a matter for the RCMP. However, I think it speaks to the nature of the global multilateral investigations that take place today. We have to have our house in order. Other countries have to have their houses in order so that we can facilitate law enforcement. Whether it is mutual or reciprocal recognition of warrants and other things, these are difficult issues and they invoke sovereignty in some cases. Some of these things we are just working out now in terms of how we can facilitate effective police operations and then prosecutions.

Senator Pearson: As you know, I will be leaving at the end of next week for the congress in Yokohama against the sexual exploitation of children. On the whole, I am proud of what we

l'autoréglementation. À ce chapitre, ils travaillent en collaboration avec Industrie Canada. Je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que la réglementation volontaire, du moins pour l'instant, semble être la meilleure approche. Tout le monde s'entend là-dessus. Je ne crois pas que les FSI aient des objections graves contre les buts que nous visons. Ils ne veulent pas afficher de pornographie juvénile dans leur site. Ils veulent faire en sorte qu'ils ne seront pas accusés d'infractions criminelles commises à leur insu et inintentionnellement. Ils souhaitent autant que quiconque nettoyer leurs sites. Après avoir examiné le matériel qui lui est soumis, et suivant l'enquête, si le tribunal juge qu'il s'agit de pornographie juvénile, alors le FSI devra supprimer ce matériel. Si le tribunal détermine qu'il ne s'agit pas de pédopornographie, le matériel sera affiché de nouveau dans le site.

Nous ne réglementons pas ce domaine. Les obligations faites aux FSI sont minimales. Je crois comprendre qu'il s'agit d'obligations que les fournisseurs de service acceptent d'assumer, et qu'ils considèrent importantes.

Quant au volet international, vous avez raison. Il nous faut adopter une approche multilatérale pour collaborer le plus possible avec les organismes d'exécution de la loi à l'étranger afin de faciliter les enquêtes visant à trouver ceux qui affichent ce type de matériel sur leur site. Les données peuvent être affichées par un Canadien sur un site californien. Encore une fois, nous devons veiller à ce que nos organismes d'exécution de la loi collaborent étroitement. Il s'agit parfois d'enquêtes complexes. Quelquefois, il est possible de faire disparaître la preuve en appuyant sur une touche.

En collaboration avec le G-8 et avec les Américains, nous essayons de trouver des solutions à ces problèmes, qui ne se limitent d'ailleurs pas à la pornographie juvénile. Cela relève de la grande rubrique de cybercriminalité, telle que définie par l'Union européenne. Nous avons collaboré très étroitement avec l'Union européenne dans ce dossier.

Vous avez tout à fait raison, il nous faut mettre de l'ordre dans nos lois nationales, et pas seulement pour régler le problème chez nous. Si nos lois nationales sont en ordre, cela facilitera également la tâche aux autres pays dans leurs enquêtes. Comme nous l'avons vu récemment, le Royaume-Uni entreprend une vaste enquête sur les réseaux planétaires de pornographie juvénile. Je ne peux en discuter; c'est une enquête de la GRC. Certes, les journaux ont affirmé que des Canadiens y étaient impliqués. C'est à la GRC de vérifier ces informations. Toutefois, je crois que cela illustre la nature mondiale et multilatérale des enquêtes qui se déroulent aujourd'hui. Il nous faut mettre de l'ordre chez nous. Les autres pays doivent en faire autant pour que nous puissions mieux faire le travail de la répression. La reconnaissance mutuelle ou réciproque des mandats, entre autres, soulève des difficultés et des problèmes de souveraineté dans certains cas. Nous venons d'aborder certains de ces problèmes dans le but de faciliter le travail des services policiers et les poursuites.

Le sénateur Pearson: Comme vous le savez, à la fin de la semaine prochaine je vais assister au Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à fins commerciales à

will be able to tell them about what Canada has done in the last five years since Stockholm.

There are three questions that have been published in reports evaluating Canada's behaviour. Personally, to some extent, I think they are based on misunderstanding. It might be helpful if you could clarify them a bit so that it is easier for those of us who will be there to hold our own.

My first question is around the *Sharpe* case. As I understand it, to some extent this bill is in response to that case. The misunderstanding is that somehow the Supreme Court judgment in *Sharpe* had the effect of dismissing our pornography law. I think that is a real misunderstanding. It would be helpful to have your remarks on that.

Ms McLellan: In fact, the Supreme Court of Canada upheld our pornography law. We saw that as a significant victory, if you like, for children and for the police who investigate allegations of child pornography.

In light of *Sharpe*, we need to monitor this area very carefully. We have talked to our provincial and territorial colleagues about this. We must monitor this carefully and determine, flowing from *Sharpe*, whether there are any serious gaps in our existing legal structure, which includes the Criminal Code, supplemented by the provisions that you have here before you.

To date, there is no evidence that there are gaps flowing from *Sharpe* that are causing law enforcement authorities or prosecutors a problem. If those do arise, then clearly we will have to take a look at this and figure out how to plug those holes, if there are any.

To date, however, it is my understanding that the law as it is written was upheld in large part by the Supreme Court. What we are doing today supplements that in important ways. We will continue to monitor this.

It is a terrible misunderstanding if people suggest that somehow the Supreme Court of Canada struck down our pornography law. In fact, the Supreme Court of Canada upheld our child pornography law.

Ms Lafontaine: The exceptions that were created by the court are very narrow. We do not expect them to apply in many cases. We have still not heard of any person invoking these exceptions.

Ms McLellan: For example, one of them involved the whole product of one's imagination, that you then put in a drawer and share with nobody whatsoever. In fact, if it were shared even with a family member the individual would have committed a criminal offence.

Ms Lafontaine: The other exception has to do with an individual's own record of his or her lawful sexual activity. The Supreme Court wanted to cover the case of a 16- or 17-year-old who has lawful sex who should be able to record it if desired. These are very narrow exceptions.

Yokohama. Globalement, je suis fière de ce que j'aurai à y dire sur le chemin parcouru par le Canada au cours des cinq dernières années, depuis la réunion de Stockholm.

Dans des rapports évaluant le Canada à ce chapitre, trois questions ont été publiées. En ce qui me concerne, je crois que ces questions se fondent sur des malentendus. Pourriez-vous faire une mise au point à leur sujet? Cela serait utile à ceux d'entre nous qui seront appelés à défendre nos intérêts là-bas.

Ma première question se rapporte à l'affaire *Sharpe*. Je crois comprendre que ce projet de loi se veut, jusqu'à un certain point, une réponse à cet arrêt. Ceux qui croient que l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Sharpe* a eu pour effet de casser notre loi antipornographie font erreur. Il y a là une réelle méprise. J'aimerais entendre votre point de vue à ce sujet.

Mme McLellan: En fait, la Cour suprême du Canada a confirmé notre loi antipornographie. À notre avis, il s'est agi d'une victoire importante, si vous voulez, pour les enfants et les services policiers qui font enquête sur les allégations de pornographie juvénile.

À la lumière de l'arrêt *Sharpe*, il nous faut surveiller cette situation de très près. Nous en avons parlé à nos homologues provinciaux et territoriaux. Il nous faut suivre cela de près afin de voir s'il y a des failles importantes dans le système juridique actuel, y compris le Code criminel, que viennent compléter les dispositions que vous avez devant vous.

Jusqu'ici, rien ne porte à croire que l'arrêt *Sharpe* a ouvert des brèches qui occasionnent des problèmes aux services policiers et aux procureurs. Si ces problèmes se concrétisaient, il faudrait de toute évidence étudier la question et colmater les brèches éventuelles.

Jusqu'à maintenant, toutefois, la loi actuelle n'a pas été remise en question par la Cour suprême de façon générale. Le projet de loi que nous étudions aujourd'hui vient compléter le système de façon significative. Nous continuerons à suivre la situation de près.

C'est une grave erreur de croire que la Cour suprême du Canada a invalidé notre loi antipornographie. En fait, la Cour suprême du Canada l'a confirmée.

Mme Lafontaine: Les exceptions prévues par la Cour suprême sont très circonscrites. Nous croyons qu'elles ne s'appliqueront que dans de rares cas. À notre connaissance, personne n'a encore invoqué ces exceptions.

Mme McLellan: L'une de ces exceptions, par exemple, vise le matériel expressif créé par l'intéressé seul et conservé par ce dernier exclusivement pour son usage personnel. En effet, si ce matériel était partagé ne serait-ce qu'avec un seul membre de la famille, l'auteur serait coupable d'une infraction criminelle.

Mme Lafontaine: L'autre exception vise les enregistrements privés d'une activité sexuelle légale. La Cour suprême voulait s'assurer d'inclure le cas d'un jeune de 16 ou 17 ans qui a des relations sexuelles et devrait avoir le droit d'en faire un enregistrement s'il le souhaite. Ces exceptions sont très circonscrites.

Ms McLellan: For example, under our law, an individual over the age of 16 in most provinces can lawfully marry. The Supreme Court said that we would not want a situation where two people who were 17-year-olds could be lawfully married in most provincial jurisdictions but could be charged with child pornography because they had taken pictures of each other.

The exceptions identified by the Supreme Court were very limited. They have not caused law enforcement authorities problems to date. Certainly, we did undertake with the provinces and the territories and with police to monitor this.

If either of those two small exceptions or clarifications by the court creates a problem, we will look at that. However, the product of one's mind or imagination, if not shared with anyone whatsoever, can be a problem. I do not think we want more thought police. I think the court reflected that fairly.

Senator Pearson: That is helpful.

Ms McLellan: Senator Pearson, I do not know whether we have provided you with written clarification on that point, but if we have not, we will.

Senator Pearson: What you have placed on the record is helpful.

A second question concerns the fact that certain offences in the bill relate to the age of consent. You said that all offences related to sexual exploitation, if they are done without electronic media, are the same. Did I understand you correctly?

Ms McLellan: Yes.

Senator Pearson: This is not an issue for me, but it is out there with respect to how the age of consent relates to the provisions in this bill.

Ms McLellan: Age of consent is an important but separate issue because it deals with a broad range of issues and sections in the Criminal Code. It is quite true that there are different ages for different offences — 14, 16 and 18. In fact, the Department of Justice has undertaken a major consultation. The consultation paper is entitled, "Child Victims and the Criminal Justice System." That consultation has concluded. It was conducted across all provinces and territories, I believe. The results will be reported to my provincial and territorial colleagues, as well as to myself, by December 31, we hope. Some of that work has taken longer because following the events of September 11 some of the people in our Criminal Policy Branch were pulled off various files to deal with Bill C-36 and other matters. However, we are hoping that those consultations will be reported to me by the end of the year or, if not, very early in the New Year. It is in that context that we will return to this issue of age of consent.

Certainly, there are some who suggest that the age of consent for lawful sexual activity should be 16, with an exception for "near in age," which presently exists in the code. There are some — very few — who suggest it should go to 18, and some

Mme McLellan: Par exemple, nos lois permettent à une personne de 16 ans de se marier dans la plupart des provinces. La Cour suprême veut éviter que deux jeunes de 17 ans, qui auraient le droit licite de se marier dans la plupart des provinces, ne soient accusés d'infraction de pornographie juvénile parce qu'ils se sont photographiés l'un l'autre.

Les exceptions mises de l'avant par la Cour suprême sont très circonscrites. Jusqu'ici, elles n'ont pas occasionné de problèmes aux autorités chargées de l'application de la loi. Nous avons entrepris de suivre la situation, en collaboration avec les autorités provinciales et territoriales et les services policiers.

Si l'une ou l'autre de ces deux exceptions restreintes crée un problème, nous aviserons. Toutefois, l'exception visant le matériel expressif créé par l'intéressé seul et conservé par ce dernier exclusivement pour son usage personnel peut entraîner des difficultés. Personne ne souhaite empêcher les gens de penser. Je crois que la Cour a exprimé cette idée raisonnablement.

Le sénateur Pearson: C'est une remarque utile.

Mme McLellan: Madame le sénateur, je ne sais pas si nous vous avons transmis par écrit une mise au point sur ce sujet. Si cela n'a pas encore été fait, nous le ferons.

Le sénateur Pearson: Votre témoignage nous a éclairés.

La deuxième question se rapporte au fait que certaines infractions créées par le projet de loi sont liées à l'âge requis pour le consentement. Vous avez dit que toutes les infractions liées à l'exploitation sexuelle sont identiques, à condition qu'il n'y ait pas utilisation d'un médium électronique. Ai-je bien compris?

Mme McLellan: Oui.

Le sénateur Pearson: Pour moi, ça ne pose pas de problème, mais il y en a qui se demandent comment l'âge requis pour le consentement est envisagé dans le contexte de ce projet de loi.

Mme McLellan: L'âge requis pour le consentement est une question importante mais distincte parce qu'elle se pose dans de nombreux articles du Code criminel. Il est vrai qu'il y a des âges de consentement différents selon les infractions — 14 ans, 16 ans et 18 ans. En fait, le ministère de la Justice a entrepris une vaste consultation. Le document de consultation s'intitule: «Les enfants victimes et le système de justice pénale». La consultation est maintenant terminée. Le processus s'est déroulé dans toutes les provinces et tous les territoires, je crois. Mes collègues provinciaux et territoriaux et moi obtiendrons une copie du rapport le 31 décembre, du moins nous l'espérons. Les délais ont été plus longs que prévu parce que les événements du 11 septembre nous ont obligés à réaffecter des collègues de la section de la politique en matière de droit pénal à l'étude du projet de loi C-36 notamment. Nous espérons néanmoins recevoir le rapport de ces consultations d'ici la fin de l'année, ou au tout début de la nouvelle année. Nous réexaminerons la question de l'âge du consentement à la lumière de ces conclusions.

D'aucuns soutiennent que l'âge requis pour l'activité sexuelle légale devrait être fixé à 16 ans, avec une exception pour les faibles différences d'âge, déjà prévue dans le Code. Un très petit nombre proposent le seuil des 18 ans, d'autres, préfèrent qu'on en

who suggest that it should stay at 14. In fact, even among the provinces, there are differences of nuance as to the complexity of changing the age. It is not a simple thing to say, "Let us change the age to 16; that will solve all of our problems." It might solve some problems, but if we do not do it right it will create a number of other problems.

We do not want to end up criminalizing consensual sex by young people. Whether we like it or not, this is the world we live in. I do not think the police want to be out and about tracking down 16-year-olds involved in consensual sex. We must be careful that we do not create a different set of problems. However, we are looking at age of consent as part of the larger consultation on the child as victim.

Senator Pearson: There are other issues related to the age of consent, such as adoption. Some age issues are provincial, of course. There are also cases of custody and access.

Ms McLellan: Most age issues are in the context of the criminal law. You are right in that most of the others are within the provincial jurisdiction, such as child welfare.

Senator Pearson: Except possibly the one in the Divorce Act.

Ms McLellan: Yes.

Senator Pearson: It is very helpful to have that on the record.

You referred to a recent case, but there was an older case. The recent case is under investigation, the one that came out a few weeks ago with a big break in the porn ring. The earlier case, which I think was called the *Wonderland* case, has also brought forth questions from people who are being very critical of Canada. You may not be able to say anything about that. Will some of the provisions in this bill help in that case?

Ms McLellan: Yes. Mr. Mosley is not here today, but he and I have talked recently about the various articles that have appeared in the paper. I cannot comment on those investigations, obviously. However, in our discussions, one of the things that I wanted to ensure was that what we are doing here will facilitate our police in getting at some of the things that obviously the Interpol investigation and the U.K. Home Secretary investigation have gotten at in those jurisdictions. We want to clarify and modernize our provisions in the area of child porn to ensure that people cannot slip through loopholes. We are closing a lot of loopholes related to child porn, such as the use of the Internet and technology as they relate to child porn.

It is possible that the police association or others from the law enforcement community might want to comment on that matter more directly in terms of the challenges they face in getting at those who are purveyors of or users of child pornography.

reste à 14 ans. Même d'une province à l'autre, les points de vue diffèrent sensiblement sur cette question complexe. Il ne suffit pas de dire: «Portons l'âge à 16 ans; ça règlera tous nos problèmes». Cela pourrait régler certains problèmes, mais si nous n'agissons pas avec circonspection, nous en créerons beaucoup d'autres.

Nous ne voulons pas criminaliser les relations consensuelles entre jeunes. Que cela nous plaise ou non, c'est la réalité. Je ne crois pas que les agents de police soient intéressés à traquer des jeunes de 16 ans qui pratiquent des relations consensuelles. Il nous faut éviter de créer une autre série de problèmes. Toutefois, nous examinons l'âge du consentement dans le contexte d'une consultation élargie sur les enfants victimes.

Le sénateur Pearson: Il y a d'autres enjeux entourant l'âge du consentement, comme l'adoption, par exemple. Certaines questions d'âge sont de compétence provinciale, bien sûr. Il y a aussi les questions de garde et d'accès.

Mme McLellan: La plupart des limites d'âge sont imposées par le droit pénal. Vous avez raison, pour le reste, dans la plupart des cas, cela relève de la compétence des provinces, comme par exemple la protection de l'enfance.

Le sénateur Pearson: Excepté peut-être la limite d'âge prévue dans la Loi sur le divorce.

Mme McLellan: En effet.

Le sénateur Pearson: Il est très utile qu'on sache cela.

Vous avez fait allusion à une affaire récente, mais il y en a une plus ancienne. L'enquête se poursuit dans le cas de l'affaire récente, c'est-à-dire celle qui remonte à quelques semaines, après qu'on eut découvert un réseau de pornographie. L'affaire la plus ancienne, celle qu'on a appelée l'affaire *Wonderland*, a soulevé des interrogations chez certains qui critiquent vertement le Canada. Vous ne pourrez peut-être pas vous prononcer sur cette affaire-là. Y a-t-il des dispositions dans le projet de loi qui vont être utiles dans ce cas-là?

Mme McLellan: Oui. M. Mosley n'est pas ici aujourd'hui mais je me suis entretenue avec lui concernant les articles parus dans les journaux. Il est évident que je ne peux pas me prononcer sur ces enquêtes. Toutefois, en parlant avec lui, je voulais m'assurer que les dispositions que nous proposons maintenant faciliteront le travail de la police pour qu'elle obtienne certains des éléments que l'enquête d'Interpol et l'enquête du secrétaire à l'Intérieur en Grande-Bretagne ont révélés à l'étranger. Nous souhaitons préciser et moderniser notre loi sur la pédopornographie afin de garantir que les auteurs ne profitent pas d'échappatoires. Nous sommes en train d'en supprimer un grand nombre en ce qui a trait à la pédopornographie, par exemple, le recours à Internet et à d'autres moyens technologiques pour diffuser cette pornographie.

Il est possible que les associations représentant la police ou d'autres organismes d'exécution de la loi veuillent se prononcer plus directement sur la question des défis que pose le repérage des pourvoyeurs et des consommateurs de pédopornographie.

I attended the last G8 ministers' meeting in Milan. At the dinner before the official meeting, which was largely devoted to organized crime, a number of the European ministers talked about the growth of child pornography in their countries, its production and its accessibility. In their experience, they identified the fact that organized crime is starting to see the production of this stuff and making it available as another profit centre for them. That has not been our experience in Canada. As far as we can tell, organized crime has not been involved directly, in a large way, with child pornography. Those involved tend to be individuals who produce the stuff or access the stuff. Again, the police association might have views on whether that situation is changing.

I was struck by how everyone sees the growth of the child pornography industry globally as an emerging problem for all of us. The necessity, therefore, is for us to ensure that our laws are in order to deal with this problem.

I am reminded of the international data bank that is being created and that I mentioned in my comments. The first meeting is here in Ottawa in February. If and when that data bank is up and running, it should help with international law enforcement. Although the feasibility study is just being done, the idea is that we would be able to, among other things, access those convicted persons. I do not know whether fingerprints will be included.

Ms Lafontaine: I do not have the details. One of our officers is working with the other G8 experts on developing that data bank. I am not involved. They are trying to iron out the legal and technical problems, but there is a will at the international level to create this data bank.

[Translation]

Senator Rivest: As regards child pornography, I have a technical question to ask you about the definition. You talk about chats and e-mail. Is the video conference system that allows us to transmit documents technically covered by your definition of this term?

Ms Lafontaine: Yes, part of Internet can do this, if you are talking about a live show, yes, that is covered. We knew that this is one of the problems that we had to resolve.

[English]

Ms McLellan: It is interesting that you raise this question because it is something that I had not appreciated in terms of the sophistication of the production of this stuff and the purveyors of the stuff. You talked about something I had not heard of before. In fact, it is almost like a live broadcast. Someone can be sitting here in Canada watching the actual sexual abuse of a child happening somewhere.

Ms Lafontaine: In some cases, they are directing it. They can give directions. It is sick.

Senator Rivest: Is that covered by this, when a child is involved in the video?

Ms McLellan: Yes.

À la dernière réunion du G-8, à Milan, j'ai assisté à un dîner avant la réunion officielle, qui portait en grande partie sur le crime organisé. Un grand nombre de ministres européens ont signalé la croissance de la pédopornographie dans leur pays, sur le plan de la production et de l'accessibilité. D'après leur expérience, ils ont pu constater que la pègre trouvait désormais que la production et la distribution de ce type de pornographie étaient rentables. Au Canada, ce n'est pas le cas. D'après ce que nous pouvons constater, la pègre n'est pas impliquée directement et à grande échelle dans la pédopornographie. C'est d'ordinaire des particuliers qui produisent cette pornographie ou qui la consomment. Encore une fois, les associations de police sauront vous dire si la situation a changé.

J'ai été frappée par le fait que tout le monde s'accorde à dire que la croissance de la pédopornographie à l'échelle mondiale est un problème qui se pose à nous tous. Par conséquent, il faut veiller à ce que nos lois puissent combattre ce problème.

On me rappelle que la banque internationale de données qu'on est en train de créer et dont j'ai parlé dans mon exposé liminaire tiendra sa première réunion ici à Ottawa au mois de février. Quand cette banque sera fonctionnelle, elle sera utile aux organismes internationaux d'exécution de la loi. On procède actuellement à l'étude de faisabilité, mais ce qui est prévu, c'est notamment qu'on ait accès à une liste des personnes déclarées coupables. Je ne sais pas si on y trouvera les empreintes digitales.

Mme Lafontaine: Je n'ai pas de détails. Un de nos fonctionnaires travaille avec les autres experts du G-8 à la constitution de cette banque de données. Je ne m'en occupe pas moi-même. On est en train d'essayer d'aplanir les difficultés juridiques et techniques, mais à l'échelon international, on souhaite vivement que cette banque de données soit créée.

[Français]

Le sénateur Rivest: Quant à la pornographie infantile, j'ai une question technique à vous poser sur les définitions. Vous parlez de «chat», de «e-mail». Est-ce que le système des vidéoconférences où l'on peut transmettre des documents est couvert techniquement dans votre définition de ce terme?

Mme Lafontaine: Lorsqu'on l'utilise, Internet peut le faire si vous parlez de «live show», oui, c'est couvert. On était conscient que c'était un des problèmes qu'il fallait régler.

[Traduction]

Mme McLellan: Il est intéressant que vous souleviez cette question car je n'avais pas pris conscience du fait que le produit pourrait être à ce point sophistiqué et qu'il y avait des pourvoyeurs de ce genre de produit. Vous avez parlé d'une chose dont je n'ai jamais entendu parler. En fait, c'est presque comme une émission en direct. Quelqu'un, au Canada, peut regarder quelqu'un d'autre dans un autre pays infliger des sévices sexuels à un enfant.

Mme Lafontaine: Dans certains cas, les spectateurs peuvent intervenir. Ils peuvent donner des instructions. C'est ignoble.

Le sénateur Rivest: Est-ce que ces dispositions-ci vont couvrir le cas des vidéos montrant des enfants?

Mme McLellan: Oui.

[Translation]

Senator Rivest: As regards clause 84 on electronic documents, we have a problem in the Quebec courts where tens if not hundreds of bikers are asking that evidence be produced. Will this clause deal with this situation?

All Canadian citizens are entitled to receive all of the documents and evidence in French or English. In some cases, we were told that there were crates of documents and hundreds of recordings. Translating all of that material is problematic. Has your department started thinking about how the evidence could be transmitted while at the same time respecting the constitutional right of every Canadian to have all these documents in both languages without this becoming too heavy a burden for the administration to accomplish this in both languages or in written format instead of doing it on diskette?

The provisions of clause 84 are not as broad. Does your department intend to resolve this problem?

[English]

Ms McLellan: The point you raise generally is a good one in terms of, for example, organized crime trials. It will be true also of complex terrorism trials and even some complex child porn trials where you are dealing with multiple parties and cross-jurisdictional matters.

There is no question that all of us have to work harder to bring our justice system into the 21st century as it relates to the use of technology, and resources are in issue here.

It would be nice, as opposed to having box after box of hard copy like this that one provides at the request of defence counsel, to have a disk with all the information. Of course, the information has to get from here onto the disk, but there is no question that one of the real challenges for our justice system is to figure out how one can use technology more effectively while obviously respecting due process rights. While it is largely a provincial responsibility under the administration of justice, figuring out the costs of this and then figuring out how we facilitate it and how we work together to make it happen will be important. Our courts and lawyers and police will drown under the weight of paper in some of these complex trials unless we start to use technology in a much more efficient and intelligent way than we have been able to so far.

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: I cannot add much to what the minister has already said except to emphasize and underline that many of the issues that you have raised are issues within the administration of justice in the province. They fall to the police, the Crown prosecutors and the local court administrators. We have attempted in Bill C-15A to facilitate the use of electronic documents. We have removed barriers that existed in the Criminal Code to the use of these electronic documents, allowing the provinces, through rules of court and other mechanisms, to

[Français]

Le sénateur Rivest: Quant à l'article 84 sur les documents électroniques, nous avons un problème dans les tribunaux du Québec où des dizaines sinon des centaines de motards demandent la production de la preuve. Est-ce que cet article va répondre à cette situation?

Tous les citoyens canadiens peuvent avoir en français ou en anglais l'ensemble de la documentation et de la preuve. Dans certains cas, on nous disait qu'il y avait des caisses de documents et des centaines d'enregistrements. Tout traduire cela constitue un problème. Votre ministère a-t-il commencé à penser, tout en satisfaisant au droit constitutionnel de chaque Canadien d'avoir tout ces documents dans les deux langues, à un moyen où la preuve pourrait être transmise sans que cela ne constitue un fardeau trop lourd pour l'administration de le faire dans les deux langues ou de façon écrite au lieu de le faire sur disquette?

Les dispositions de l'article 84 ne sont pas aussi larges. Est-ce que dans les projections du ministère, vous avez l'intention d'apporter une solution à ce problème?

[Traduction]

Mme McLellan: Ce que vous avez dit est en général valable pour les procès des membres de la pègre. Ce sera vrai également pour les procès complexes de terroristes et même pour certains procès complexes de pédopornographie où on a affaire à de multiples inculpés de divers pays.

Il est indéniable que nous devons tous travailler davantage pour que notre appareil judiciaire utilise la technologie du XXI^e siècle et c'est une question de ressources.

Au lieu d'avoir des boîtes et des boîtes de copies papier des documents qu'exige la défense, il serait bon de pouvoir disposer d'un disque qui contiendrait tous les renseignements. Bien entendu, il faut que les renseignements soient transférés sur un disque mais nul doute que l'un des véritables défis qui se posent à notre appareil judiciaire est celui de trouver le moyen d'utiliser plus efficacement la technologie tout en respectant bien entendu le droit à l'application régulière de la loi. Même s'il est vrai que cela relève essentiellement des provinces qui ont la responsabilité d'administrer la justice, l'établissement des coûts, la détermination des moyens à prendre pour faciliter cela et la coopération pour le réaliser seront importants. Nos tribunaux, les avocats et la police vont être noyés dans une masse de papiers lors de certains de ces procès complexes à moins que nous n'utilisions la technologie beaucoup plus intelligemment et beaucoup plus efficacement que nous ne l'avons fait jusqu'à présent.

M. Howard Bebbington, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que la ministre a déjà dit sauf que j'aimerais souligner qu'un grand nombre des points que vous avez soulevés relèvent de l'administration de la justice dans les provinces. Cela relève de la police, des procureurs de la Couronne et des administrateurs locaux des tribunaux. Dans les dispositions du projet de loi C-15A, nous avons essayé de faciliter le recours à des documents électroniques. Nous avons supprimé les interdictions contenues dans le Code criminel, ce qui permet aux

develop their own systems to facilitate this and to help bring the system into the 21st century.

A particular problem, just to emphasize something the minister raised, is disclosure. It is a terrible problem in the type of large prosecutions you have referred to. The Department of Justice is working closely with the RCMP and provincial Crown attorneys to help facilitate disclosure through electronic means so that one CD-ROM can replace boxes and boxes of documents. We see this as a very worthwhile area to encourage and develop. Again, the responsibility for much of this is within the administration of justice. As the people responsible at the federal level for the Criminal Code, we see it as our role to facilitate this and put the appropriate tools in the hands of judges, court administrators, Crown attorneys and police in order to help develop and use these technological tools that can only assist and by the same token make the system more efficient and cost effective.

The Chairman: DNA testing is now legal. We had a great deal of fun investigating that when it was before the committee.

Ms McLellan: It may be back before you again.

The Chairman: Has there been an increase in claims of wrongful conviction?

Ms McLellan: I am not sure, and I will ask Ms McFadyen to deal with this directly. Certainly DNA should be a tool that we can use not only to find the guilty but also to determine who is not guilty. For example, probably the most famous case where DNA was absolutely key was that of David Milgaard. DNA will be an important tool for us and for the criminal justice system in terms of making sure that innocent people are not swept up and charged and found guilty of offences they did not commit. It will not be every case where DNA evidence is available to either inculcate or exculpate. We see DNA as an increasingly important tool not only to find the perpetrators but also to ensure that the innocent are protected.

Ms Mary McFadyen, Senior Counsel, Conviction Review Group, Department of Justice: That is correct. We have not seen a great increase in cases, but we certainly have had a few where applicants have come forward and claimed that if DNA testing had been done in their case they could have claimed that they were wrongly convicted. I can think of perhaps three or four in the five years that I have been with the Conviction Review Group.

The Chairman: It is not a great flood?

Ms McFadyen: No. Certainly, the *Milgaard* case is the most common one we hear about.

Ms McLellan: We anticipate that DNA may become more important in this area as it becomes a more important tool generally for police investigation.

provinces, grâce aux règlements des tribunaux et à d'autres mécanismes, de mettre au point leurs propres systèmes afin d'entrer dans le XXI^e siècle grâce à la technologie.

Je reviens sur une chose que la ministre a dite: un des problèmes particuliers a trait à la divulgation. C'est un problème épineux quand les poursuites sont complexes, comme celles que vous avez évoquées. Le ministère de la Justice travaille en étroite collaboration avec la GRC et les procureurs provinciaux de la Couronne afin que cette divulgation puisse se faire grâce à des moyens électroniques de sorte qu'un seul disque compact puisse remplacer des boîtes et des boîtes de documents. Selon nous, c'est un aspect qui vaut vraiment la peine d'être encouragé et développé. Encore une fois, il incombe à l'administration de la justice de s'occuper de l'essentiel. Puisque nous avons la responsabilité du Code criminel au niveau fédéral, nous pensons que notre rôle est de faciliter cette évolution et de donner aux juges, aux administrateurs de tribunaux, aux procureurs de la Couronne et à la police les outils appropriés pour que ces autorités mettent au point et utilisent ces moyens technologiques qui ne peuvent être qu'utiles et qui, en même temps, rendent le système judiciaire plus efficace et moins coûteux.

La présidente: Le test d'ADN est désormais légal. Nous nous sommes bien amusés quand nous avons étudié cet aspect-là en comité.

Mme McLellan: Il se peut que vous en reparliez bientôt.

La présidente: Y a-t-il eu une augmentation des allégations de condamnation injustifiée?

Mme McLellan: Je ne sais pas et je vais demander à Mme McFadyen de vous répondre. Assurément l'ADN devrait être un outil permettant de déterminer non seulement les coupables mais également les innocents. Par exemple, l'affaire la plus célèbre où l'ADN a été l'élément absolument déterminant est l'affaire David Milgaard. L'ADN nous permettra, à nous et au système de justice pénale, d'éviter que des innocents ne soient inculpés et déclarés coupables de crimes qu'ils n'ont pas commis. Il est vrai qu'on ne pourra pas, dans tous les cas, compter sur une preuve d'ADN pour inculper ou innocenter. Nous constatons que l'ADN est un outil de plus en plus important non seulement pour découvrir les auteurs de crimes mais également pour protéger les innocents.

Mme Mary McFadyen, avocate-conseil, Groupe responsable de la révision des demandes de clémence de la Couronne, ministère de la Justice: C'est exact. Il n'y a pas eu forte augmentation du nombre de demandes, mais nous en avons reçu quelques-unes de condamnés disant qu'un examen d'ADN les aurait disculpés. Depuis que je travaille pour le groupe responsable de la révision des demandes de clémence de la Couronne, je pense en avoir vu trois ou quatre en cinq ans.

La présidente: Ce n'est pas un déluge?

Mme McFadyen: Non. L'affaire *Milgaard* est celle dont on entend le plus parler.

Mme McLellan: Les analyses d'ADN revêtiront une importance croissante puisque c'est un outil de plus en plus souvent utilisé pendant les enquêtes policières.

The Chairman: Undoubtedly. The other question I had is on the sex trade. Will this proposed act allow for Canadians to be prosecuted when they have been engaging in some kind of sexual act overseas where that act may be legal? Let us take the example of child prostitution. The act occurred overseas in a country where it was legal. However, in Canada, it would be illegal.

Ms McLellan: Yes. Take for example a situation where a Canadian has gone to, say, Thailand or Costa Rica. For the purpose of this area of the law, we are applying our criminal law extraterritorially. That is a crime in this country and that person has left this country to commit an offence. Is that accurate?

Senator Nolin: Yes.

Ms McLellan: Dual criminality is not required. It is sufficient that it be a criminal act in either one country or the other, actually.

The Chairman: That is interesting.

Senator Nolin: I want to go back to child pornography. Is it only *Sharpe* that triggered this amendment to the code, or are you looking into the Internet as a tool to commit crime? I have in the back of my mind hate propaganda and the use of the Internet. Are you contemplating amendments to the code for that?

Ms McLellan: We made some amendments already in Bill C-36 as it relates to hate and the Internet. I will ensure that you get those. You are correct. We need to ensure that the modality by which one would commit a crime is not an opportunity for them to avoid prosecution. We want to leave no doubt in anyone's mind, but particularly the court's — regardless of modality, be it Internet, telephone — that a crime is a crime.

Senator Nolin: A crime is a crime, no matter the tool.

Ms McLellan: Exactly. I am so technologically backward that I even have to reach for the names. What are those things that a lot of people have today, palm pilots or the Blackberry? You must ensure that your laws are kept up to date so that as these things are developed they are not excluded and therefore do not become an opportunity for those who would abuse and break the laws to get away with it. Those things could be used in certain cases for any number of crimes that we could think of. We want to ensure they are all covered in our Criminal Code. Modality should not matter.

Senator Nolin: Yes. It is only a tool.

Ms McLellan: That is what we believe and that is the position we have always argued before the courts and elsewhere under our existing law. We want to ensure there is no doubt in the mind of the police, when they investigate, so that they have the confidence of knowing that this kind of thing is covered and that the courts are under no doubt as to that issue.

Senator Nolin: I want to change the topic and go to criminal harassment and stalking. I looked forward to reading the

La présidente: Sans aucun doute. Mon autre question concerne le commerce sexuel. Cette proposition de loi permettra-t-elle de poursuivre les Canadiens qui font du tourisme sexuel dans des pays où ce genre de commerce est parfois légal? Prenons l'exemple de la prostitution infantile. L'acte est commis à l'étranger dans un pays où c'est légal. Cependant, au Canada, c'est illégal.

Mme McLellan: Oui. Prenez l'exemple du Canadien qui se rend, disons, en Thaïlande ou au Costa Rica. Dans ce domaine, nous appliquons notre droit criminel de manière extraterritoriale. C'est un crime dans notre pays et cette personne a quitté notre pays pour commettre un délit. N'est-ce pas?

Le sénateur Nolin: Oui.

Mme McLellan: Il n'est pas besoin qu'il y ait double criminalité. Il suffit que cela soit considéré comme un acte criminel dans l'un ou l'autre pays.

La présidente: C'est intéressant.

Le sénateur Nolin: J'aimerais revenir à la pornographie juvénile. Est-ce que c'est la seule affaire *Sharpe* qui est à l'origine de l'amendement du Code, ou envisagez-vous de considérer l'Internet comme un outil servant à commettre un crime? Je pense à la propagande haineuse sur l'Internet. Envisagez-vous d'amender le Code sur ce point?

Mme McLellan: Nous avons déjà apporté certains amendements par l'intermédiaire du projet de loi C-36 relatif à la propagande haineuse sur Internet. Je m'assurerai qu'on vous les communique. Vous avez raison. Il faut nous assurer que le moyen utilisé pour commettre un crime ne permet pas d'éviter d'être poursuivi. Nous voulons que personne n'ait de doute, surtout les tribunaux — quel que soit le moyen utilisé, l'Internet, le téléphone — un crime est un crime.

Le sénateur Nolin: Un crime est un crime quel que soit l'outil utilisé.

Mme McLellan: Exactement. Je suis tellement nulle sur le plan technologique que je ne connais même pas les termes. C'est quoi, ces appareils que beaucoup de gens utilisent aujourd'hui, les ordinateurs de poche et les appareils de télécommunication Blackberry? Il faut actualiser nos lois afin que ces nouveaux appareils au fur et à mesure qu'ils sont inventés ne soient pas omis et permettent à ceux qui s'en servent à des fins illicites de glisser entre les mailles de la loi. Ces appareils pourraient être utilisés dans certaines circonstances pour commettre toutes sortes de crimes. Nous voulons nous assurer qu'ils tombent sous le coup du Code criminel. Peu importe le moyen ou l'appareil.

Le sénateur Nolin: Oui, ce n'est qu'un outil.

Mme McLellan: C'est ce que nous croyons et c'est la position que nous avons toujours défendue devant les tribunaux et ailleurs dans le contexte de la législation actuelle. Nous voulons dissiper tout doute pour les policiers, quand ils enquêtent, afin qu'ils sachent que l'utilisation de ce genre de moyen tombe sous le coup de loi, et que les tribunaux n'en doutent pas non plus.

Le sénateur Nolin: J'aimerais changer de sujet et passer au harcèlement criminel et au harcèlement avec menace. J'attendais

document you have provided to the committee. For how long has that document been in circulation?

Ms McLellan: I think we developed it in 1999.

Senator Nolin: We can triple the length of incarceration, but if we are not able to properly charge and effectively give the tools to the Crown prosecutor to achieve that, there is no use. It is a false protection or security. That was what we heard when we studied Senator Oliver's bill.

Does that book help? Have you seen a decrease in the unprosecuted complaints?

Ms McLellan: I will let Ms Morency address that. Representatives from the CPA are sitting behind me. They may have views. They are on the frontline; they are the ones who called to a residence where, for example, a woman believes that she is being stalked and harassed. They are the ones who must go back again and again. They may well have views as to whether, at the implementation level, things are going better. There are some resource issues there, however.

Senator Nolin: While studying Senator Oliver's bill, we heard testimony from a police officer from Calgary who decided to devote her effort towards that. She was begging for change. She asked us to help police officers to do their job.

Ms McLellan: What kind of change did she want?

Senator Nolin: The definition. The crime was too complex. Double mens rea or double state of mind to be evidenced properly was the main concern. I hope this amendment can help.

Ms Carole Morency, Coordinator, Children Law Policy Unit, Family, Children and Youth Section, Department of Justice: I recall that testimony. Statistics Canada released a "juristat" in the last year on the incidents of criminal harassment. If you look at the incidence of reporting, the numbers have increased since 1993. It is difficult to say whether the increase in reporting is a result of more incidents of stalking or criminal harassment or whether it is because more people are aware that it is a crime and are reporting it to police and police are acting on it. Since we developed the criminal harassment guidelines, they have been widely distributed across the country, to the judiciary, police and Crown attorneys. There has been a positive reception to the guidelines. They are being used in police training. This leads us to believe that there is a positive impact in facilitating implementation of the provisions as they exist now on the ground, explaining what the law is with the type of conduct that is covered, providing resources, providing police with names of experts who can be consulted on how to do a profile of a stalker, facilitating prosecution, and so on. A primary factor has been to facilitate victim safety.

avec impatience de lire le document que vous nous avez communiqué. Cela fait combien de temps que ce document existe?

Mme McLellan: Je crois qu'il remonte à 1999.

Le sénateur Nolin: Nous pouvons tripler la durée d'incarcération, mais si nous ne sommes pas capables de poursuivre correctement et de donner au procureur de la Couronne les outils dont il a besoin pour le faire, cela ne sert à rien. C'est de la fausse protection ou de la fausse sécurité. C'est ce qu'on nous a dit lorsque nous avons étudié le projet de loi du sénateur Oliver.

Est-ce que ce livre sert à quelque chose? Y a-t-il eu diminution des plaintes non poursuivies?

Mme McLellan: Je laisserai Mme Morency vous répondre. Les représentants de l'ACP sont derrière moi. Ils ont peut-être un point de vue à exprimer. Ils sont en première ligne; ce sont eux qui sont appelés quand, par exemple, une femme croit qu'elle est victime de harcèlement. Ce sont eux qui font la navette entre le poste de police et le domicile de la plaignante. Ils peuvent peut-être vous dire si au niveau de l'application les choses vont mieux. Il reste qu'il y a quelques problèmes de ressources.

Le sénateur Nolin: Pendant l'examen du projet de loi du sénateur Oliver, nous avons entendu le témoignage d'une agente de police de Calgary qui a décidé de consacrer tous ses efforts à cette question. Elle nous suppliait d'apporter des changements. Elle nous a demandé d'aider les policiers à faire leur travail.

Mme McLellan: Quel genre de changement réclamait-elle?

Le sénateur Nolin: La définition. Le crime est trop complexe. Le principal problème c'est la nécessité de prouver la double intention criminelle ou le double état d'esprit. J'espère que cet amendement sera utile.

Mme Carole Morency, coordonnatrice, Unité de politiques en matière de droits des enfants, Section de la famille, des enfants et des adolescents, ministère de la Justice: Je me souviens de ce témoignage. Statistique Canada a publié un «juristat» l'année dernière sur les incidents de harcèlement criminel. D'après ce rapport, les chiffres ont augmenté depuis 1993. Il est difficile de dire si les chiffres ont augmenté par suite d'une augmentation du nombre d'incidents de harcèlement avec menace ou de harcèlement criminel ou si c'est parce que plus de gens savent que c'est un crime et appellent plus souvent la police qui intervient plus souvent. Depuis l'élaboration des directives sur le harcèlement criminel, elles ont été communiquées à tous les intéressés aux quatre coins du pays, aux tribunaux, aux forces policières et aux procureurs de la Couronne. Elles ont été reçues de manière très positive. Elles sont utilisées dans les cours de formation de la police. Cela nous incite à croire à un impact positif au niveau de l'application des dispositions telles qu'elles existent actuellement: elles expliquent la loi et le type de comportement couvert, fournissent les ressources nécessaires, indiquent à la police des experts qui peuvent être consultés pour établir un profil de harceleurs, elles facilitent les poursuites, et cetera. Un des facteurs prioritaires est la protection des victimes.

We have had some informal feedback. A mail-out of those guidelines resulted in some positive feedback. Within the next year or so, if and when this bill is enacted, we hope to be able to do further evaluation of the guidelines as a tool and update it for law enforcement.

At this point, it is our information that the guidelines have been widely used by all players in the criminal justice system and have been widely distributed to victim organizations. When the provisions were implemented in 1993, they were new. They deal with a different kind of conduct than what police are more accustomed to dealing with, very rarely dealing with physical injury. There is some training required vis-à-vis the guidelines, and we have done some public legal education. We are moving in the right direction, I would suggest.

Senator Nolin: We will hear from those groups. Perhaps we should see if the police officer from Calgary has something to add, to see if there is a positive evolution in her testimony.

Ms McLellan: Part of this is evolutionary, as in so many issues around domestic violence. Incidents were not reported very often 20 years ago; they were viewed as private matters. Most police forces now work on the basis of zero tolerance. They charge whether the victim wants the charges laid or not.

Progress has been made in one sense. We need to see the same kind of evolution around harassment. Harassment is not simply mischief; it is not trivial. Honourable senators are all aware of the horrible examples that do arise. An article in *The Vancouver Sun* reported the incident of a man and woman who were beaten to death early Sunday morning in Langley, British Columbia. The accused, who was charged with second degree murder in that case, had pleaded guilty to stalking her one year earlier. This is serious stuff. This man pleaded guilty to harassment one year earlier.

I hope the increase in sentence sends a signal to the courts of how seriously harassment must be taken. If harassment is not dealt with appropriately it can lead to terrible consequences, as we saw on Sunday evening in Vancouver.

If any victims groups were presenting testimony to this committee, honourable senators would probably hear that they are fairly critical of the way the law operates and is implemented, as well as the way courts hand out sentences. You would hear that they are critical of all of us in terms of how these criminal harassment provisions have operated in the past. That is why we are doing what we are doing here, with the guidelines and other things: We are trying to ensure that we are sending the message to everyone that harassment is serious and should be dealt with by the justice system in a serious fashion.

Senator Nolin: On the subject of the miscarriage of justice, I know it involves the use of a prerogative. I appreciate the fact that you have that prerogative, contrary to your colleague in the U.K.,

Nous avons reçu quelques réactions. La réception de ces directives a provoqué quelques réactions positives. Au cours des 12 ou 18 prochains mois, lorsque le projet de loi aura été promulgué, s'il est promulgué, nous espérons pouvoir faire une évaluation complémentaire des directives pour en mesurer l'utilité comme outil et les actualiser pour appliquer la loi.

Pour le moment, selon nos informations, ces directives sont largement utilisées par tous les intervenants du système de justice criminelle et ont été largement distribuées auprès des organisations de victimes. Lorsque les dispositions sont entrées en vigueur en 1993, elles étaient nouvelles. Elles traitent d'un type de comportement différent de ceux auxquels la police est plus souvent habituée, puisqu'il occasionne rarement des blessures corporelles. L'application de ces directives nécessite une certaine formation et nous avons offert quelques cours d'éducation juridique publique. Je crois que nous sommes sur la bonne voie.

Le sénateur Nolin: Nous entendrons ces groupes. Nous devrions peut-être voir si l'agente de police de Calgary a quelque chose à ajouter et si son témoignage aujourd'hui est plus positif.

Mme McLellan: C'est une question d'évolution comme bien souvent en matière de violence conjugale. Il y a 20 ans il était rare de rapporter ce genre d'incidents; on considérait que c'était privé. Aujourd'hui la majorité des forces policières travaillent sur une base de tolérance zéro. Les policiers inculpent, que la victime le veuille ou non.

Dans un sens, il y a eu progrès. Il faudrait qu'il y ait le même genre d'évolution à propos du harcèlement. Le harcèlement n'est pas un simple méfait; il n'a rien d'anodin. Vous connaissez tous certains exemples horribles. Un article dans le *Vancouver Sun* a rapporté l'incident d'un homme et d'une femme qui ont été battus à mort tôt dans la matinée de dimanche à Langley, en Colombie-Britannique. Le suspect, qui est accusé de meurtre au deuxième degré dans cette affaire, avait plaidé coupable pour harcèlement avec menaces envers la femme il y a un an. C'est grave. Cet homme avait plaidé coupable pour harcèlement il y a un an.

J'espère que l'augmentation des peines fait comprendre aux tribunaux le sérieux avec lequel il faut considérer le harcèlement. Si le harcèlement n'est pas considéré de manière appropriée, il peut mener à des conséquences terribles, comme nous avons pu le constater dimanche soir à Vancouver.

Si des victimes venaient témoigner devant votre comité, elles seraient probablement assez critiques du fonctionnement et de l'application de la loi ainsi que des peines prononcées par les tribunaux. Elles critiqueraient la manière dont nous appliquons ces dispositions sur le harcèlement criminel. C'est la raison pour laquelle nous faisons ce que nous faisons ici, avec les directives et d'autres initiatives: nous nous efforçons de faire comprendre à tout le monde que le harcèlement est un crime sérieux et qu'il doit être traité avec sérieux par la justice.

Le sénateur Nolin: Sur le sujet des erreurs judiciaires, je sais que cela implique le recours à une prérogative. Je sais que vous avez cette prérogative, contrairement à votre collègue au

who has different responsibilities. I appreciate the conflict of interest that we do not have here.

Nevertheless, section 7 of the Charter is the basis of my concern. Every time we hear about a miscarriage of justice, we ask ourselves how this could happen, with all the protections in place to ensure that we convict only those who really should be convicted. We will hear from a variety of groups on that subject.

Minister, how do section 7 of the Charter, the right to freedom, and the principles of fundamental justice play out in the scheme that you are changing with Bill C-15A?

Ms McLellan: What we are proposing in Bill C-15A is — if section 7 applied what you are seeing is a major step forward or accretion to the fundamental justice surrounding those who believe that they have been wrongfully convicted.

Keep in mind that these people have been convicted in an open court, through due process. By definition, they will have had to run their appeal process, including the Court of Appeal and Supreme Court of Canada. They will have been dealt with by the justice system and at various levels, trial and appeal, found guilty and convicted. It is only then that they can exercise their post-appellate review opportunities.

What we are doing with these proposed changes is creating a much more politically accountable, transparent and clearer system in terms of helping those who believe that they have been wrongfully accused understand how the process works, what the conditions precedent are in terms of accessing the procedure, how the minister and the investigative unit will go about their jobs, what they can expect in terms of the investigation that takes place and the role of the minister. All of this involves a much higher degree of transparency and accountability.

If section 7 applies, we are adding significantly to the degree of fundamental justice that someone who believes they are wrongfully accused has been denied.

Senator Nolin: My concern is that the same group of officials is dealing with the prerogative of clemency. For someone who was not properly convicted, and for good reason was there, but he or she is asking for your clemency, that same group of officials is also dealing with the miscarriage.

If you look at the David Milgaard situation, if you look at it from the situation today, he should never have been jailed, but he was there. For him, it is a question of freedom. That is why the systems must protect a right that he lost. How do we achieve that? A prima facie scrutiny system is needed.

Ms McLellan: For most of the section 690 reviews my investigative unit deal with, that is the first time they have been involved in those cases. Keep in mind that most often it is local

Royaume-Uni qui a des responsabilités différentes. Je comprends l'absence de conflit d'intérêt dans notre cas.

Néanmoins, c'est l'article 7 de la Charte qui est à la base de ma préoccupation. Chaque fois que nous entendons parler d'erreur judiciaire, nous nous demandons comment cela peut arriver, avec toutes les protections visant à garantir que nous ne condamnons que ceux qui méritent vraiment d'être condamnés. Nous entendrons toute une série de groupes de témoins sur cette question.

Madame la ministre, quelle est la place de l'article 7 de la Charte, du droit à la liberté et des principes de justice fondamentale dans les changements que vous proposez par le biais du projet de loi C-15A?

Mme McLellan: Ce que nous proposons dans le projet de loi C-15A... si l'article 7 s'appliquait vous verriez un net progrès au niveau de la justice fondamentale pour ceux qui croient avoir été injustement condamnés.

N'oubliez pas que ces gens ont été condamnés par un tribunal conformément à la procédure. Par définition, ils ont eu droit à tous les recours en appel, y compris devant la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada. Ils ont été jugés par le système à différents niveaux, au niveau de première instance, au niveau d'appel et ils ont été déclarés coupables et condamnés. Ce n'est qu'après tout cela qu'ils peuvent se prévaloir des modalités de révision après appel.

Ces propositions de changement nous permettent de créer un système politiquement responsable, plus transparent et plus clair visant à aider ceux qui croient qu'ils ont été injustement accusés à comprendre le fonctionnement de la procédure, les précédents concernant l'accès à cette procédure, le travail du ministre et de l'unité d'enquête, ce qu'ils peuvent attendre de l'enquête et du rôle du ministre. Tout cela nécessite un degré de transparence et de responsabilité beaucoup plus élevé.

Si l'article 7 s'applique, nous élevons de manière importante le degré de justice fondamentale pour ceux et celles qui estiment avoir été injustement condamnés.

Le sénateur Nolin: Mon problème c'est que c'est le même groupe de fonctionnaires qui est responsable des demandes de clémence. Pour quelqu'un qui n'a pas été correctement condamné, et qui était là pour de bonnes raisons, et qui fait une demande de clémence, c'est le même groupe de fonctionnaires qui va s'occuper de l'erreur judiciaire.

Prenez le cas David Milgaard, et examinez-le à la lumière de la situation d'aujourd'hui, cet homme n'aurait jamais dû être emprisonné, mais il l'a été. Pour lui, c'est une question de liberté. Voilà pourquoi les systèmes doivent protéger un droit qu'il a perdu. Comment y arriver? Il faut un système d'examen prima facie.

Mme McLellan: Pour ce qui est de la plupart des révisions en vertu de l'article 690, c'est la première fois que mon service d'enquête intervient dans ce genre d'affaires. Rappelez-vous que

police and provincial prosecutors that are involved. It is not my prosecutors who are prosecuting the Criminal Code.

In the territories, we do the federal prosecutions. We have had at least one wrongful conviction, of which I am aware. The investigation of that allegation of wrongful conviction that was proven correct I took out of the department. The matter began before I was in my present capacity, but the matter was dealt with outside the department. We did not want people within our federal department investigating that case. We went to a private lawyer, with no connection to the Department of Justice, because it was a federal prosecutor in the territory who had carried out that prosecution. In that context, perhaps one could say that we are investigating ourselves, so we send it out to a private lawyer, independent from the department, to undertake that particular review.

However, in the vast majority of cases, it is provincial prosecutors and local police who are involved. Generally we have no involvement whatsoever, until the person who believes he or she has been wrongfully convicted makes an application under section 690. At that point, my investigative unit gets involved. They come to this completely fresh and uninvolved in the prior prosecution and conviction.

This is not adversarial. The investigative unit takes this up in terms of analyzing and investigating whether there is substance to the allegation that someone has been wrongfully convicted. They are to present their findings to me. I will then make a decision on the basis of those findings. If the person wishes to make submissions directly to me, there is a possibility for that. This is not adversarial. It is about trying to get at the truth. It is an investigation to try to attempt to achieve that objective.

You are right that it is a difficult area, and one where we want to strike the right balance and ensure that those who do believe they have been wrongfully convicted have the opportunity after they have exhausted other avenues. No one should think that this is a fourth level of appeal. It is not. We cannot go that way.

Senator Nolin: That is why it is not easy to answer that.

Ms McLellan: It is based upon the Royal Prerogative of mercy, which is an exceptional power.

Senator Nolin: The Royal Prerogative of mercy is usually connected with the period when we hanged people. The group of officers working with you deals with mercy and the miscarriage of justice.

Ms McLellan: They report to me, and it is only me who exercises my discretion. The prerogative rests in me on behalf of the Crown in this case. My investigators cannot exercise that prerogative. They investigate. I take that and review it, and I determine, on the basis of all the information before me, whether or not I will recommend the exercise of the Royal Prerogative of mercy. My investigators do not exercise that prerogative.

dans la plupart des cas, c'est la police locale et le procureur provincial qui interviennent. Ce ne sont pas mes procureurs qui intentent des poursuites en vertu du Code criminel.

Dans les territoires, c'est nous qui sommes chargés des poursuites au criminel. Nous avons eu au moins un cas de condamnation injustifiée, dont je suis au courant. J'ai retiré des mains du ministère l'enquête sur cette erreur judiciaire qu'on alléguait et où le plaignant a eu gain de cause. L'affaire avait commencé avant mon arrivée au ministère, mais ce n'est pas le ministère qui a fait enquête. Nous ne voulions pas que nos fonctionnaires fassent enquête. Nous nous sommes adressés à un avocat du secteur privé, qui n'avait aucun lien avec le ministère de la Justice, parce que c'était un procureur fédéral du territoire qui avait mené la poursuite. Dans un tel contexte, on aurait peut-être pu dire que nous faisons enquête sur nous-mêmes, voilà pourquoi nous nous sommes donc adressés à un avocat du privé, qui était indépendant du ministère, et qui a procédé à cette révision.

Cependant, dans la vaste majorité des cas, ce sont les procureurs provinciaux et les services de police locaux qui interviennent. De manière générale, nous n'intervenons nullement, tant que la personne qui croit avoir été victime d'une erreur judiciaire n'a pas fait une demande en vertu de l'article 690. C'est à ce moment-là que mon service d'enquête intervient. Il est tout à fait neutre puisqu'il n'a pris aucune part à la poursuite et à la condamnation.

Ce n'est pas un système accusatoire. Le service d'enquête procède à une analyse et à une enquête pour voir si l'allégation est fondée. Il me transmet ses constatations, en fonction desquelles je prends une décision. Si la personne veut s'adresser à moi directement, elle peut le faire. Ce n'est pas un système accusatoire. Il s'agit pour nous de découvrir la vérité. C'est l'objectif de l'enquête.

Vous avez raison de dire que c'est un domaine difficile, et où nous voulons que les choses soient équilibrées en nous assurant que ceux qui croient avoir été victimes d'une erreur judiciaire aient la possibilité de se faire entendre après avoir épuisé tous les autres recours. Personne ne doit croire que c'est un quatrième niveau d'appel. Ce n'est pas le cas. Nous ne pouvons pas faire ça.

Le sénateur Nolin: Voilà pourquoi il n'est pas facile de répondre à cette question.

Mme McLellan: C'est fondé sur la prérogative royale de clémence, qui est un pouvoir exceptionnel.

Le sénateur Nolin: La prérogative royale de clémence remonte à l'époque où l'on pendait les gens. Le groupe de fonctionnaires qui relèvent de vous traitent des cas de clémence et d'erreur judiciaire.

Mme McLellan: Ils relèvent de moi, et je suis la seule à exercer un pouvoir discrétionnaire. J'exerce la prérogative au nom de la Couronne. Mes enquêteurs ne peuvent exercer cette prérogative. Ils font enquête. J'étudie leurs rapports, et à partir de toutes les informations qu'ils m'ont communiquées, je décide si je recommanderai ou non l'exercice de la prérogative royale de clémence. Mes enquêteurs n'exercent pas cette prérogative.

Senator Nolin: We will hear from people working in that area.

Ms McLellan: Yes, you will.

Senator Nolin: Finally, on the military question and the fact that they want to fingerprint, did we study all the new military defence laws a few years ago and forget to give that power to them? What is behind this amendment?

Mr. Bebbington: Honourable senators, we would be pleased to bring someone from DND if it would assist with respect to that. The amendment proposed in Bill C-15A is simply to put the military in the same position as civilians. There has been some controversy about whether the military could take fingerprints and use force to do so and whether the use of information obtained by the military could be used for this purpose. As you know, in the Privacy Act, there are certain walls and barriers to taking personal information and using it for other purposes. Under this proposed amendment, it will be clear that the military has the right to take fingerprints and other measurements, just as is done in the civilian system. Ironically, this has more to do with the civilian case than the military.

The type of case that prompted this amendment is a situation where someone has been convicted in a court martial, for example, of arson. They are then discharged and seek a job outside of the military as a janitor in a school. The police do not have access to the military record because it is not on CPIC. This amendment will make it clear that the military can take the fingerprints and that the fingerprints can find their way into the CPIC system and will be available to law enforcement officers.

There has been great care taken in crafting it so the types of offences under military law where fingerprints and other measurements can be taken are quite analogous to those powers that exist now under the Identification of Criminals Act.

The Chairman: I trust that the exchange will work the other way as well?

Mr. Bebbington: Are you asking if the military has access to CPIC?

The Chairman: Yes.

Mr. Bebbington: I cannot answer that. I can check into it and get back to you. For purposes of a military investigation, they would be investigating someone's conduct while in the military as opposed to investigating civilian conduct.

The Chairman: However, it may give them a prior record.

Thank you, Madam Minister, for appearing before us.

Our next panel is Melvyn Green and Ms Martin. Please proceed.

Le sénateur Nolin: Nous allons entendre des gens qui oeuvrent dans ce domaine.

Mme McLellan: C'est vrai.

Le sénateur Nolin: Enfin, sur la question militaire et le fait que l'armée veut prélever des empreintes digitales, avons-nous étudié toutes les nouvelles lois relatives à la défense, il y a quelques années, en oubliant de lui donner ce pouvoir? Qu'est-ce qui motive cette modification?

M. Bebbington: Honorables sénateurs, nous serons heureux de faire comparaître quelqu'un de la Défense nationale si cela peut vous aider. La modification que l'on propose dans le projet de loi C-15A vise simplement à mettre les militaires sur le même pied que les civils. Il y a eu une certaine controverse entourant le fait que les autorités militaires peuvent prélever des empreintes digitales et utiliser la force pour ce faire, et l'on se demandait quel usage on ferait des informations recueillies ainsi par les autorités militaires. Comme vous le savez, dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, il y a certaines cloisons qui balisent la collecte de renseignements personnels et empêchent leur usage à des fins autres que celles qui sont prévues. Cette modification clarifie le droit qu'ont les autorités militaires de prendre les empreintes digitales et d'autres mesures, tout comme cela se fait dans le système civil. Curieusement, cette question concerne davantage les affaires civiles que militaires.

Pour ce qui est du genre de cas qui est à l'origine de cette modification, prenez par exemple le cas d'une personne qui a été reconnue coupable d'incendie criminel par une Cour martiale. Cette personne quitte ensuite l'armée et sollicite un emploi de concierge dans une école. La police n'a pas accès à son casier judiciaire militaire puisqu'il ne figure pas au CIPC. Cette modification dit clairement que les autorités militaires peuvent prélever des empreintes digitales, et celles-ci peuvent être inscrites dans le CIPC et devenir ainsi accessibles à tous les agents de la paix.

Cet article a été rédigé avec le plus grand soin de telle sorte que les pouvoirs concernant les infractions au droit militaire qui autorisent le prélèvement d'empreintes et d'autres mesures sont très semblables aux pouvoirs qui sont déjà prévus dans la Loi sur l'identification des criminels.

La présidente: J'imagine que l'échange se fera en sens inverse aussi?

M. Bebbington: Vous voulez savoir si les autorités militaires ont accès au CIPC?

La présidente: Oui.

M. Bebbington: Je l'ignore. Je peux vérifier et vous répondre plus tard. Pour les fins d'une enquête militaire, il y aurait enquête sur la conduite d'une personne qui est membre des Forces armées par opposition à une enquête sur la conduite d'un civil.

La présidente: Cependant, on peut leur communiquer un casier qui existe déjà.

Merci, madame la ministre, d'avoir été des nôtres.

Nos prochains témoins sont Melvyn Green et Mme Martin. Nous vous écoutons.

Mr. Melvyn Green, Board Member, Association in Defence of the Wrongly Convicted: I thank the committee for the opportunity to attend today on behalf of the Association in Defence of the Wrongly Convicted to address certain matters in Bill C-15A that are of concern for us. I thank Senator Nolin for asking questions that touched on areas that we will be addressing. I thank the Minister of Justice for her most spirited defence of the proposals that she has put before this committee.

You have submissions from the Association in Defence of the Wrongly Convicted before you. There are submissions in writing as well by Professor Martin who is with me on behalf of the Innocence Project. I hope you will find that our submissions are complementary and that we do not step too much on each other's toes.

The Association in Defence of the Wrongly Convicted is a narrowly focused public interest organization. It is dedicated to two goals: The first is the prevention of wrongful convictions; the second is the correction of those wrongful convictions that have already occurred.

The correction of wrongful convictions inevitably involves consideration of section 690 of the Criminal Code and the review process set out in those provisions. Under section 690, as I believe is clear to all members of this committee, the power of review of claims of wrongful conviction is reposed in the executive branch of government. Section 690 is the last hope, the last chance, as it is sometimes called, the final safety net, for those who are wrongly convicted.

It is our concern, on behalf of the Association in Defence of the Wrongly Convicted, that that power of review, that final determination of access to a court to determine a claim of factual innocence, ought to be in the hands not of the Minister of Justice but rather in the hands of an independent tribunal, board or commission.

The provisions before you propose the repeal of section 690 and its replacement with a new review process, which is, I believe, set out in section 696.1 through 696.6. The power of review — and this is the point on which Senator Nolin was focusing — despite the replacement by these new provisions is to remain with the Minister of Justice. That proposal is before you despite the fact that repeated and consistent recommendations of senior and eminent Canadian judges have suggested otherwise. That proposal is before you despite the fact that legal scholars in Canada have consistently recommended otherwise. That proposal is before you despite the extraordinarily powerful example of effective and efficient review of wrongful convictions presented by the CCRC, the Criminal Cases Review Commission in the United Kingdom. I will have a little more to say about that as I proceed.

Despite all these recommendations and illustrations, the Minister of Justice proposes to keep the final review process within her ministry and to say no to any concept of independent review. This is why I am here. This is why our association is here.

M. Melvyn Green, membre du conseil d'administration, Association in Defence of the Wrongly Convicted: Je remercie le comité d'avoir accepté d'entendre aujourd'hui l'Association in Defence of the Wrongly Convicted, qui veut se prononcer sur certains aspects du projet de loi C-15A qu'elle juge préoccupants. Je remercie le sénateur Nolin d'avoir posé des questions qui portent sur des sujets dont nous allons traiter. Je remercie la ministre de la Justice qui a défendu très énergiquement le projet de loi qu'elle a soumis au comité.

Vous avez devant vous des mémoires de l'Association in Defence of the Wrongly Convicted. Il y a aussi les mémoires du professeur Martin, qui est avec moi et qui représente le projet Innocence. Vous allez trouver, j'espère, que nos mémoires sont complémentaires et qu'ils ne se chevauchent pas trop.

L'Association in Defence of the Wrongly Convicted est un organisme d'intérêt public qui se fixe deux buts: premièrement, prévenir les condamnations injustifiées; deuxièmement, annuler les condamnations injustifiées déjà prononcées.

Faire annuler une condamnation injustifiée fait inévitablement intervenir l'article 690 du Code criminel et le processus de révision prévu dans cette disposition. En vertu de l'article 690, et je crois que tous les membres du comité le voient bien, le pouvoir de révision en matière d'erreurs judiciaires est la prérogative du pouvoir exécutif du gouvernement. L'article 690 est le dernier espoir, la dernière chance, comme on l'appelle parfois, le filet de sécurité ultime pour ceux qui sont victimes d'erreur judiciaire.

L'Association in Defence of the Wrongly Convicted estime que ce pouvoir de révision, qui autorise un dernier recours aux tribunaux devant lesquels on peut clamer son innocence à partir des faits, ne doit pas être confié au ministre de la Justice mais plutôt à un tribunal indépendant, ou à une commission.

On propose ici d'abroger l'article 690 et de le remplacer par un nouveau processus de révision, qui est énoncé aux articles 696.1 à 696.6. Le pouvoir de révision — et c'est ce dont parlait le sénateur Nolin — même avec ces nouvelles dispositions, doit demeurer entre les mains du ministre de la Justice. C'est ce qu'on propose en dépit du fait que d'éminents juges canadiens ont mainte et maintes fois recommandé autre chose. C'est ce qu'on propose en dépit du fait que des juristes du Canada ont maintes fois recommandé autre chose. C'est ce qu'on propose en dépit du fait qu'il existe un excellent exemple de révision efficiente des condamnations injustifiées à la CCRC, soit la Criminal Cases Review Commission du Royaume-Uni. Je vous donnerai un peu plus de détails au sujet de cette commission plus tard.

En dépit de toutes ces recommandations et de tous ces exemples, la ministre de la Justice propose de maintenir le processus ultime de révision à l'intérieur de son ministère et refuse d'envisager une révision indépendante. C'est pour ça que je

This is, to a large degree, I am sure, why the Innocence Project is here.

The Association in Defence of the Wrongly Convicted has no interest in helping the rightly convicted but we are dedicated to remedying the plight of the wrongly convicted. Since its inception in 1993, AIDWYC has sought the replacement of section 690. In our experience with many cases over the past eight years, we have learned that section 690 is woefully flawed and inadequate as a mechanism for correcting wrongful convictions. What is required is an independent review process, as in the United Kingdom, and that is exactly what Bill C-15A does not deliver.

There are three hard realities that I would press upon you, if I might. They all bear on the issue before us. First, it may seem a very trite observation, but the conviction of innocent persons in this country not only occurs but it occurs with uncomfortable frequency, and it occurs with respect to the most serious offences in our Criminal Code, most notably murder. My association, frankly, spends all its time on murder cases. We do not have time to deal with anything else and we do not have time to deal with all of them.

For most Canadians, the notion of wrongful convictions, of course, is restricted to three persons whose names have become publicly associated with this terrible condition. They are Donald Marshall, David Milgaard, and Guy Paul Morin. In the legal profession, they are known as the "three Ms." Indeed, I believe there is at least one Court of Appeal judge who refers to them as that. The sad reality is that they represent just the tip of an iceberg.

Within the past month, to this day, three notorious cases of wrongful convictions have had their moment of sunlight, and only that, in newspapers across this country. Exactly a month ago today, the Sophonow inquiry report out of Winnipeg, Manitoba, was issued under the imprimatur of one of the most eminent jurists in this country, Justice Cory. It finally represented, I would hope, the complete exoneration of Thomas Sophonow for a murder that he never committed yet was convicted of not once but twice.

I believe there was reference earlier today to Romeo Phillion. Dianne Martin will speak of that because I know her Innocence Project at Osgoode Hall Law School has been working very hard on behalf of Mr. Phillion. In my respectful submission, some fresh evidence has raised serious doubts about the integrity of that conviction. He has spent some 28 or 29 years in penitentiary for a conviction he may well have never deserved.

Six days ago, the Association in Defence of the Wrongly Convicted filed an over 600-page brief with the Minister of Justice for a section 690 application on Steven Truscott's behalf. Steven Truscott, but for the commutation of the death penalty by cabinet when he was 15 years of age, may well have been

suis ici. C'est pour ça que notre association est ici et, j'en suis sûr, c'est dans une large mesure pourquoi le projet Innocence est ici aussi.

L'Association in Defence of the Wrongly Convicted n'a aucun intérêt à aider ceux qui ont été condamnés avec raison et n'a pour objet que de venir en aide à ceux qui sont condamnés injustement. Depuis sa fondation en 1993, l'association réclame le remplacement de l'article 690. Nous nous sommes penchés sur plusieurs affaires au cours des huit dernières années, et nous avons appris ainsi que l'article 690 est un mécanisme largement insuffisant pour l'annulation des condamnations injustifiées. Ce qu'il faut, c'est un processus de révision indépendant, comme celui qui existe au Royaume-Uni, et c'est justement ce que nous ne trouvons pas dans le projet de loi C-15A.

Si vous le permettez, j'aimerais vous faire part de trois réalités cruelles. Elles concernent toutes trois la question qui est à l'ordre du jour. Premièrement, et c'est une observation qui vous paraîtra des plus affligeantes, la condamnation de personnes innocentes dans notre pays est non seulement une réalité, mais une réalité dont la fréquence est gênante, et cela arrive dans le cas des infractions les plus graves de notre Code criminel, surtout le meurtre. Je vous dirai franchement, mon association consacre tout son temps à des affaires de meurtre. Nous n'avons pas le temps de nous occuper de quoi que ce soit d'autre, et nous n'avons pas le temps de nous occuper de toutes les affaires de meurtre.

Pour la plupart des Canadiens, la notion de condamnation injustifiée se limite bien sûr à trois personnes dont les noms sont désormais associés publiquement à ce phénomène terrible. Il s'agit de Donald Marshall, David Milgaard et Guy Paul Morin. Dans la profession juridique, on les appelle «les trois M». Je crois d'ailleurs qu'il y a au moins un juge de la Cour d'appel qui les a appelés ainsi. La triste réalité, c'est que ces trois personnes ne constituent que la partie visible de l'iceberg.

Au cours du dernier mois, jusqu'à ce jour, trois cas bien connus de condamnation injustifiée ont fait la manchette des journaux de notre pays, mais rien de plus. Il y a exactement un mois de cela aujourd'hui, le rapport de l'enquête Sophonow de Winnipeg, au Manitoba, a reçu de l'imprimatur de l'un des juristes les plus éminents de notre pays, le juge Cory. J'espère que ce rapport constituera enfin l'exonération totale de Thomas Sophonow, qui avait été accusé d'un meurtre qu'il n'avait pas commis mais pour lequel il avait été reconnu coupable non pas une mais deux fois.

Je crois qu'on a mentionné plus tôt aujourd'hui le cas de Roméo Phillion. Dianne Martin vous en parlera parce que je sais que son projet Innocence de la faculté de droit d'Osgoode Hall a déployé de grands efforts pour le compte de M. Phillion. Dans le mémoire que je vous ai soumis respectueusement, je fais état de preuves nouvelles qui soulèvent de sérieux doutes au sujet du bien-fondé de sa condamnation. Il a passé 28 ou 29 ans au pénitencier pour une condamnation qu'il n'avait jamais méritée.

Il y a six jours, l'Association in Defence of the Wrongly Convicted a remis un factum de 600 pages à la ministre de la Justice, dans le cadre d'une demande en vertu de l'article 690, pour le compte de Steven Truscott. Steven Truscott, dont la peine de mort avait été commuée par le Cabinet lorsqu'il n'avait que 15

convicted for a murder that is now becoming, I dare say, patently clear he never had anything to do with.

The work we did on behalf of Steven Truscott took more than six months and the time of two and a half lawyers. We did not have to do that. We should not have had to do that. An independent commission ought to have done that.

My point is, and the minister will concede this as any thinking person would, and I believe she has, that justice is a human process as a result of a fallible process. We have to acknowledge that the criminal justice system makes mistakes. The real question is this: What is the best method of correcting those mistakes? How do we best go about it?

There is a second hard reality. The appeal process itself is not adequate to catch all the wrongful convictions. Courts of appeal are focused almost exclusively on errors of law, on trial process concerns, on concerns about whether there is a fair trial. The problem is that you can have a perfectly fair trial and still convict somebody of murder. The guarantee of a fair trial is no vaccine against a wrongful conviction. The Supreme Court of Canada has said that this year in *Burns and Rafay*. *Burns and Rafay*, you may recall, is the case in which the Supreme Court of Canada refused to permit the extradition of two young men to the United States on murder charges unless the Minister of Justice first extracted a promise of no death penalty from, in that case, Washington State, I believe, if in fact they were found guilty. That had to be the pre-condition to their extradition.

The Supreme Court unanimously rested its judgment on two things. The first was the risk of wrongful convictions. The second, of course, was the fact that a death penalty is not exactly reversible.

The Supreme Court very helpfully reviewed a litany of wrongful convictions for homicide in Canada. Most important, they used the case of David Milgaard, about which there has been some reference today, as an example of a case where even a fair trial was no guarantee of a just result. Of course, the case of David Milgaard had gone all the way to the Supreme Court of Canada in 1971. The Supreme Court in 1971 said that David Milgaard had a fair trial. Indeed, he had a fair trial, but he was also an innocent man. He had nothing to do with the murder for which he pulled 24 years as a result of his fair trial.

The third hard reality is this: A section 690 review process within the office of the Minister of Justice simply does not work. It did not work for David Milgaard. The review of his section 690 application was repeatedly delayed and rebuffed. Indeed, it took the personal intervention of his mother, Joyce Milgaard, with the then Prime Minister of Canada to get it on the rails. He might still be in jail today but for that.

ans, aurait été reconnu coupable d'un meurtre dont il n'était pas l'auteur, ce qui est devenu manifestement certain, j'ose le dire.

Le travail que nous avons accompli pour le compte de Steven Truscott a exigé plus de six mois et le temps de deux avocats et demi. Nous n'étions pas obligés de faire cela. Nous n'aurions pas dû être obligés de faire cela. Une commission indépendante aurait dû s'occuper de cette affaire.

J'avance ceci, et la ministre l'admettra comme toute autre personne douée de raison, et je crois qu'elle l'a admis, que la justice est un processus humain qui résulte d'un processus faillible. Nous devons reconnaître que le système de justice pénale commet des erreurs. La vraie question est celle-ci: quelle est la meilleure façon de corriger ces erreurs? Quelle est la meilleure manière de procéder?

Il y a une deuxième réalité tout aussi cruelle. Le processus d'appel lui-même ne suffit pas à capter toutes les condamnations injustifiées. Les Cours d'appel s'en tiennent presque exclusivement en droit, aux doutes entourant la procédure en première instance, aux doutes entourant le caractère équitable du procès. Le problème, c'est que vous pouvez avoir un procès parfaitement équitable et quand même reconnaître une personne coupable de meurtre. La garantie d'un procès équitable ne protège personne contre une condamnation injustifiée. La Cour suprême du Canada l'a affirmé cette année dans l'affaire *Burns et Rafay*. *Burns et Rafay*, vous vous en souvenez, est cette affaire où la Cour suprême du Canada a refusé d'autoriser l'extradition aux États-Unis de deux jeunes hommes accusés de meurtre, tant que la ministre de la Justice n'aurait pas obtenu au préalable la promesse qu'on n'appliquerait pas la peine de mort, qui se serait appliquée dans ce cas-ci dans l'État de Washington, je crois, si les deux jeunes gens étaient reconnus coupables. Cela devait être la condition préalable à leur extradition.

Le jugement unanime de la Cour suprême reposait sur deux éléments. Le premier était le risque d'une condamnation injustifiée. Le deuxième, bien sûr, tenait au fait que la peine de mort n'est pas tout à fait réversible.

La Cour suprême a procédé à un examen très utile de toute une liste de condamnations injustifiées pour homicide au Canada. Chose des plus importantes, elle a cité le cas de David Milgaard, qu'on a mentionné aujourd'hui, où il était évident que même un procès juste ne garantissait pas un résultat juste. Bien sûr, l'affaire David Milgaard a été portée jusqu'à la Cour suprême du Canada en 1971. La Cour suprême, en 1971, avait statué que David Milgaard avait eu droit à un procès équitable. En effet, il avait eu droit à un procès équitable, mais c'était aussi un innocent. Il n'avait rien à voir avec le meurtre qui lui a valu 24 ans de prison à la suite de ce procès équitable.

La troisième réalité cruelle est celle-ci: le processus de révision en vertu de l'article 690, qui relève du Cabinet du ministre de la Justice, ne fonctionne tout simplement pas. Ça n'a pas fonctionné pour David Milgaard. L'étude de sa demande en vertu de l'article 690 a été différée à maintes reprises et rejetée. Il a même fallu l'intervention personnelle de sa mère, Joyce Milgaard, auprès du premier ministre du Canada d'alors pour lancer le

Let me share with you an illuminating story about that process. Joyce Milgaard says that someone approached the investigator appointed by the Minister of Justice at the time to express his belief under the 690 process that David Milgaard was, in fact, innocent. The response from the investigator appointed by the Justice Minister was that some people believe that Elvis is still alive. Well, Elvis is still dead, but David Milgaard was innocent then and he is still innocent today.

The anecdote speaks to what I say is the fundamental problem with the 690 process and with the replacement proposed in the bill before you.

In practice, irrespective of the words of the Minister of Justice 15 minutes ago, and I say this with due respect, a review conducted within the office of a Minister of Justice is, by nature, adversarial. It is a process that starts with the premise that the conviction was correct and that the conviction was sustained by courts of appeal. The initial bias going in is to find a means of sustaining the integrity of that conviction. That is the way ministries of justice — which is another way of saying Departments of the Attorney General at the provincial level and the federal level — respond. That is the side they sit on in the adversarial system that defines our criminal justice matters and how we approach them and how we determine them.

Let me be very clear. This has nothing to do with bad faith on the part of those who conduct the exercise for the minister. It has nothing to do with bad people doing this exercise. It has to do with the inevitable institutional bias that comes from having the review of criminal convictions conducted by the same department that is responsible for the creation, the maintenance and the prosecution of the criminal law. Keeping that review within the Department of Justice, I say with respect, does little to inspire public confidence in the administration of justice.

Contrary to the views expressed by the Minister of Justice in some written materials I have seen from her office, the exposure of wrongful convictions is no embarrassment to the administration of justice. What is an embarrassment to the administration of justice is the delay and failure to correct wrongful convictions. That is the embarrassment. In short, the Minister of Justice ought not to be and may be the last person in the world who should be determining access to the courts for a remedy for the wrongful conviction of an innocent person.

Senator Nolin, this is your point, and it is right on the money.

If someone is to control access to the courts for a final determination of the innocence of a wrongly convicted person, it ought to be an independent tribunal. It ought to be a tribunal whose approach is inquisitorial and investigatory, rather than adversarial, and it ought to be a tribunal that because of its independence has the confidence of both the truly wrongly convicted and the public at large.

processus. N'eut été cette intervention, Milgaard serait encore en prison aujourd'hui.

Permettez-moi de vous faire part d'une anecdote éclairante à propos de ce processus. Joyce Milgaard a dit que quelqu'un était entré en contact avec l'enquêteur nommé par le ministre de la Justice de l'époque, en vertu du processus de l'article 690, pour lui dire qu'il était convaincu de l'innocence de David Milgaard. L'enquêteur nommé par le ministre de la Justice lui a répondu qu'il y avait encore des gens convaincus qu'Elvis Presley est encore en vie. Eh bien, Elvis est encore mort, mais David Milgaard était innocent, et il l'est encore aujourd'hui.

Cette anecdote illustre à mon avis la lacune fondamentale du processus de l'article 690 et des mesures de remplacement que propose le projet de loi dont vous êtes saisis.

Dans la pratique, peu importe ce qu'a dit la ministre de la Justice il y a un quart d'heure de cela, et je le dis avec le plus grand respect, une révision effectuée par le Cabinet du ministre de la Justice est accusatoire par sa nature même. C'est un processus qui part de la certitude que la condamnation était justifiée, et que celle-ci a été maintenue par les Cours d'appel. Le parti pris initial vise à confirmer la validité de cette condamnation. C'est ainsi que les ministères de la Justice — qui est une autre manière de désigner les ministères du Procureur général au niveau provincial et fédéral — réagissent. C'est le parti qu'ils prennent dans le système accusatoire qui définit la manière dont nous abordons et traitons les affaires relatives à la justice criminelle.

Je tiens à le dire sans détour, je ne prête aucune mauvaise foi à ceux qui procèdent à cette révision pour le compte du ministre. Ces personnes ne sont nullement animées de mauvais desseins. Le problème tient au parti pris institutionnel qui est inévitable et qui résulte du fait que la révision des condamnations au criminel est effectuée par le même ministère qui est responsable de l'élaboration et de l'application du droit criminel. Le fait de laisser au ministère de la Justice le soin de procéder à cette révision, et je le dis respectueusement, n'est pas de nature à donner confiance au public dans l'administration de la justice.

Contrairement aux vues qu'a exprimées la ministre de la Justice dans certains textes que j'ai lus et qui provenaient de son Cabinet, le fait de mettre au jour une condamnation injustifiée n'est nullement gênant pour l'administration de la justice. Ce qui est gênant pour l'administration de la justice, ce sont les retards excessifs et le fait de ne pas annuler les condamnations injustifiées. C'est cela qui est gênant. Bref, le ministre de la Justice ne devrait pas être la dernière personne au monde à autoriser le recours au tribunal d'une personne innocente qui a été condamnée injustement.

Sénateur Nolin, c'est ce que vous dites, et vous avez parfaitement raison.

Si quelqu'un doit contrôler l'accès aux tribunaux pour que soit innocentée une personne injustement condamnée, il faut que ce soit un tribunal indépendant. Il faut que ce soit un tribunal dont l'approche est investigative et non accusatoire, et il faut que ce soit un tribunal parce que son indépendance est un garant de confiance tant pour l'innocent authentique que pour le grand public.

The United Kingdom has a model that meets all of these criteria, the CCRC. Before 1997, England had the same situation. The only real difference was that the Home Secretary rather than the Minister of Justice had the prerogative or the discretion.

Frankly, the Home Secretary sat on cases for a very long time. There had been talk for a long time of creating an independent committee. As a result, hundreds of applications built up. That is why there was a backlog. The CCRC finely obtained its jurisdiction and began working through those applications.

More significantly, in the less than five years that the CCRC has been existence — and the figures I am about to give you go to October of this year — it has referred 141 convictions to the United Kingdom Court of Appeal. Of those, 56 were for homicides. The Court of Appeal has already adjudicated on 26 of those 56. Of those, it has set aside or overturned 21 convictions for murder in less than five years. Regrettably, two of those were posthumous. Unfortunately, the wrongly convicted had already been hanged. It is a remarkable record. In less than five years, 21 wrongful convictions for homicide have been corrected in the United Kingdom as a result of an independent review process.

The point is that the CCRC is effective, efficient and inexpensive. The minister is right. It costs under £5 million a year to run that system, in a country that has two and one half times our population and an enormous backlog of cases that it is still working through.

Here is my bottom line on behalf of AIDWYC: Wait. Three royal commissions have now spoken on this issue. Three justices sat on the Marshall inquiry in 1989, including the former Chief Justice of the Supreme Court of Ontario, Justice Evans, who is the Honorary Director of AIDWYC in Ontario. It recommended the creation of an independent review commission. The Morin inquiry under Justice Kaufman in 1998 spoke of the advisability of an independent review board. Justice Cory's report on the Sophonow inquiry was issued just one month ago. He recommended the establishment of an independent entity to effectively, efficiently and quickly review cases in which a wrongful conviction is alleged. The CCRC was referred to by Justice Cory as an excellent model.

These judges are among the most eminent that we have ever had the honour of having in Canada, and their cumulative wisdom is that we ought to have an independent review process. AIDWYC shares that view.

I would like to make one final point in this regard. The Milgaard inquiry will take place in Saskatchewan. It has been promised. It will focus on the section 690 process. We will have a fully informed, complete and judicially supervised review of this very issue with the best evidence possible. The reason I say wait is because the Senate committee knows far better than I that it has taken us a century to get to this point, and I do not want to wait

Le Royaume-Uni offre un modèle qui répond à tous ces critères, le CCRC. Avant 1997, l'Angleterre était dans la même situation. La seule différence tenait au fait que c'était le secrétaire de l'Intérieur et non le ministre de la Justice qui exerçait la prérogative de clémence ou la discrétion.

Disons-le franchement, le secrétaire de l'Intérieur prenait souvent son temps. On parlait depuis longtemps de créer une commission indépendante. En conséquence, des centaines de demandes s'étaient accumulées. Voilà pourquoi il y avait un tel arriéré. La CCRC a finalement obtenu le mandat d'agir et s'est mise à étudier ces demandes.

Chose encore plus importante, il y a moins de cinq ans qu'existe la CCRC — et les chiffres que je m'appête à vous donner datent d'octobre de cette année — et elle a renvoyé 141 condamnations à la Cour d'appel au Royaume-Uni. Dans 56 cas, il s'agissait d'homicides. La Cour d'appel s'est déjà prononcée sur 26 de ces cas. Sur ce nombre, elle a annulé 21 condamnations pour meurtre en moins de cinq ans. Dans deux cas, malheureusement, le jugement a été rendu à titre posthume, ces personnes condamnées injustement avaient déjà été pendues. Ce sont là des états de service remarquables. En moins de cinq ans, 21 condamnations injustifiées pour homicide ont été annulées au Royaume-Uni en conséquence du processus de révision indépendant.

Le fait est que la CCRC est efficace et efficiente. La ministre a raison. Il en coûte moins de 5 millions de livres par année pour gérer ce système, dans un pays qui a deux fois et demie notre population et où le nombre de causes en attente est énorme.

Voici en substance le message de l'AIDWYC: Attendez. Trois commissions royales se sont prononcées sur cette question. Trois juges étaient présents à l'enquête Marshall en 1989, dont l'ancien juge en chef de la Cour suprême de l'Ontario, le juge Evans, qui est le président honoraire de l'AIDWYC en Ontario. L'enquête Marshall a recommandé la création d'une commission de révision indépendante. L'enquête Morin, qui a été présidée par le juge Kaufman en 1998, a dit qu'il serait bon de créer une commission de révision indépendante. Le juge Cory a rendu public son rapport sur l'affaire Sophonow il y a à peine un mois de cela. Il a recommandé lui aussi la création d'une entité indépendante qui serait chargée d'étudier rapidement et avec efficience les cas où l'on allègue qu'il y a eu condamnation injustifiée. Le juge Cory a dit de la CCRC qu'elle constituait un excellent modèle.

Ces juges comptent parmi les magistrats les plus éminents que nous avons eu l'honneur d'avoir au Canada, et tous, dans leur sagesse, ont jugé qu'il y aurait lieu de créer un processus de révision indépendant. L'AIDWYC partage cet avis.

J'aimerais faire une dernière observation à cet égard. L'enquête Milgaard aura lieu en Saskatchewan. Cette enquête a été promise. Elle portera sur le processus de l'article 690. Nous aurons ainsi un examen tout à fait complet de cette question, examen qui sera présidé par un juge et qui produira les meilleures preuves possibles. Je dis qu'il faut attendre parce que le comité du Sénat sait mieux que quiconque qu'il nous a fallu un siècle pour nous

another century to get the right reform on behalf of the wrongly convicted.

The Chairman: You may be interested to know that we did invite retired Justice Cory to appear before the committee, but he was unable to come.

Ms Dianne Martin, Professor, Osgoode Hall Law School, Innocence Project, York University: As you know, honourable senators, I am Director of the Innocence Project at Osgoode Hall Law School and was a founding director of AIDWYC. At the Innocence Project, the experience is somewhat different although comfortably aligned with that of AIDWYC in that I supervise law students. We have been in operation for five years. That means that some 40 law students have delved into and learned to understand the causes of and remedies for wrongful conviction. The students have examined a couple of hundred files at least by now. We have a heartbreaking backlog. Eight students a year, who get nine credit hours in a school year, cannot undertake that volume of casework.

The heartbreaking choice is to choose which out of those cases have the look, the risk and the scent of wrongful conviction about them. We have had to choose locally in Ontario. We are organizing a conference with other law schools in the spring to get law schools doing this across the country, but that is so wrong.

As an educator, I am happy and delighted with the opportunity to teach my students about the justice system and the way it works. As a Canadian, I do not feel at all comfortable with the burden on the shoulders of my students for uncovering and remedying the wrongful conviction of innocent persons, allied only with the wonderful lawyers who work with AIDWYC and who frequently mentor on the students' cases. That is a very frail reed upon which to rest such a phenomenally significant burden. Very few people have someone like Joyce Milgaard as their mother. Very few people have had members of the community who continued to go back to the RCMP until they finally found an RCMP officer in Nova Scotia who did a proper investigation — that is the Donald Marshall case. That involved people going back and back, going back many times, but finely an honest Mountie took it up. Without that police officer, Donald Marshall would still be in prison. Many years later, in the Sophonow case, a police officer came forward to say, "Something is wrong here."

The assumption that the convictions of murder cases are always sound, correct and remedied, when errors occur, at an appeal level is simply false.

The more troubling assumption that was offered with great sincerity by the minister today, namely, that her ministry catches the rest, is the worst fallacy. This has been studied more than once in Canada. I participated in a review of more than 100 cases on wrongful conviction and analyzed them for the Kaufman inquiry. We identified common causes and common errors that police officers make. We are the same as England. Noble cause, corruption, the ends justify the means, as we rush to judgment to

rendre où nous sommes aujourd'hui, et je ne veux pas attendre un autre siècle pour obtenir la réforme qui rendra justice à ceux qui sont condamnés à tort.

La présidente: Vous serez heureux d'apprendre que le comité a bel et bien invité l'ancien juge Cory à témoigner, mais il n'a pu se rendre à notre invitation.

Mme Dianne Martin, professeure, Osgoode Hall Law School, projet Innocence, Université York: Comme vous le savez, honorables sénateurs, je suis la directrice du projet Innocence de la Faculté de droit d'Osgoode Hall et j'ai été administratrice fondatrice de l'AIDWYC. Le projet Innocence est quelque peu différent de l'AIDWYC, même s'il jouit de bons rapports avec elle, dans la mesure où je dirige des étudiants en droit. Le projet existe depuis cinq ans. Ce qui veut dire que près de 40 étudiants en droit ont appris à comprendre les causes des condamnations injustifiées et des recours qui existent. Ces étudiants ont étudié quelques centaines de dossiers au moins depuis lors. Notre arriéré est désespérant. Huit étudiants par année, à qui on crédite neuf heures de cours dans l'année universitaire, ne peuvent pas maîtriser un volume de travail pareil.

Il faut faire des choix déchirants entre des causes qui ont toutes les apparences d'une condamnation injustifiée. Nous avons dû choisir des causes entendues en Ontario. Nous sommes en train d'organiser une conférence qui aura lieu au printemps et qui réunira d'autres facultés de droit du pays qui font le même travail, travail malheureusement nécessaire.

En ma qualité d'éducatrice, je suis heureuse d'enseigner à mes étudiants comment fonctionne le système de justice. En ma qualité de Canadienne, je suis très mal à l'aise de voir que ce sont mes étudiants qui se chargent d'annuler les condamnations injustifiées de personnes innocentes, et qui n'ont pour alliés que ces merveilleux avocats de l'AIDWYC qui servent fréquemment de mentors à ces étudiants. Ce sont là des épaules bien fragiles pour un fardeau aussi lourd. Très peu de gens ont une mère comme Joyce Milgaard. Très peu de gens ont bénéficié des efforts de leurs concitoyens prêts à harceler la GRC jusqu'à ce qu'ils tombent enfin sur un agent en Nouvelle-Écosse prêt à faire l'enquête voulue — il s'agissait de l'affaire Donald Marshall. Il a fallu que des gens s'adressent à la GRC à maintes et maintes reprises, jusqu'au jour où un agent honnête a pris l'affaire en main. Sans ce policier, Donald Marshall serait encore en prison. Bien des années plus tard, dans l'affaire Sophonow, un agent de police s'est hasardé à dire: «Il y a quelque chose qui ne va pas.»

L'idée que les condamnations pour meurtre sont toujours fondées et que des recours sont accordés en appel lorsque des erreurs se produisent, est tout simplement fausse.

Une hypothèse encore plus troublante a été exprimée aujourd'hui par la ministre avec la plus grande sincérité, à savoir l'idée que son ministère s'occupe des autres cas, et rien n'est plus fallacieux. Cette question a été étudiée plus d'une fois au Canada. J'ai participé à la révision de plus de 100 cas de condamnations injustifiées et les ai analysées pour le compte de l'enquête Kaufman. Nous avons dégagé des causes communes ainsi que des erreurs communes que commettent les policiers. Le Canada

resolve a terrible crime, which is a recipe for wrongful conviction, occur identically here, as they do in Great Britain.

Our system, under section 690, has also been studied. A graduate student that I am working with at Simon Fraser University has analyzed the section 690 record for the last 90 years. It is an appalling record because it is not catching the cases of true injustice. It is a record of trying to throw them out.

My students did some research and reviewed a number of rejections from the Minister of Justice over recent years. When you read those documents, you know you are reading an adversarial argument: "They did not raise something significant enough;" or "They did not raise something new enough." You do not read a measured, fair-minded and objective assessment of whether we have the right person.

My students start at neutral. We are not in the exercise — neither is AIDWYC — of playing defence lawyer. We are not in the business of trying to find an argument to get someone off. My students are looking for the truth. However, they understand that to find the truth one must start without preconception. That means that you start not convinced that this is a guilty person who has a fair trial and has had a good appeal, perhaps two, and you see if there is anything that someone missed; it means that you start at neutral, asking: "What happened here? Who died? Who was convicted and on what evidence? How sound is that evidence? Does it withstand that initial scrutiny?"

From that perspective, you would not at all be surprised that the kind of conclusions that royal commissions have come to in Canada, that commissions of inquiry have come to in the United Kingdom, that a variety of institutions in the United States have come to, and similar bodies in Australia have come to, is that we do not get it right all the time. It is not because of errors of law; it is because we do not get it right.

You cannot start in an adversarial stance. That is one of my three points of great disagreement with the proposition that by tinkering with the appearance of section 690, by making it available to offences with a maximum imprisonment of six months, by telling those poor souls sitting in prison without Joyce Milgaard as their mother or without my students struggling to work for them, they can check the Web site for the rules and the form. You do not fix this problem with window dressing and procedural technicalities such as "Now we make the form public."

You fix it by removing it from someone whose job it is to enforce the law. I want a Minister of Justice who stands up for our system of justice; it is a wonderful system — no better than the other countries where we get it wrong, but far better than many in

ressemble à l'Angleterre en tous points. Des motifs nobles, la corruption, l'idée que la fin justifie les moyens lorsque nous nous empressons de porter un jugement pour élucider un crime terrible, ce qui est la recette idéale pour une condamnation injustifiée, on a vu tout cela ici, tout comme en Grande Bretagne.

Nous avons également étudié le système que nous avons en vertu de l'article 690. Un étudiant de deuxième cycle avec qui je travaille à l'Université Simon Fraser a analysé les effets produits par l'article 690 au cours des 90 dernières années. Le dossier est accablant parce qu'il ne révèle pas tous les cas de vraie justice. D'après les preuves réunies, on a surtout cherché à écarter ces cas.

Mes étudiants ont fait des recherches et examiné un certain nombre de cas écartés par le ministre de la Justice ces dernières années. Quand on lit ces documents, on voit bien que ce sont des arguments accusatoires que l'on invoque: «On n'a pas soulevé quelque chose d'assez significatif» ou «On n'a rien soulevé de nouveau». On est loin ici d'une évaluation mesurée, juste et objective visant à déterminer si l'on a appréhendé le véritable auteur du crime.

Mes étudiants partent d'un point de vue de neutralité. Nous ne sommes pas là — et ce n'est pas le cas non plus de l'AIDWYC — pour jouer à l'avocat de la défense. Nous ne sommes pas là pour exonérer les coupables. Mes étudiants sont à la recherche de la vérité. Cependant, ils comprennent que, pour trouver la vérité, il faut partir sans préjugé. Ce qui veut dire que vous n'êtes pas convaincu d'emblée qu'il s'agit d'une personne coupable qui a eu droit à un procès équitable et qui a eu une ou deux bonnes chances en appel, et de là on voit si on a oublié quelque chose; cela signifie qu'on part d'un point de vue de neutralité et qu'on se demande: «Qu'est-ce qui s'est produit ici? Qui est mort? Qui a été reconnu coupable, et sur la foi de quelle preuve? Dans quelle mesure cette preuve est-elle solide? Résiste-t-elle à cet examen initial?»

Cette perspective étant établie, vous ne serez pas du tout surpris d'apprendre que les commissions royales au Canada ont conclu, que les commissions d'enquête au Royaume-Uni ont conclu, que diverses institutions aux États-Unis ont conclu, et des instances semblables en Australie en ont conclu qu'il arrive parfois qu'on se trompe. Il ne s'agit pas d'erreurs en droit; c'est parce qu'on s'est trompé.

On ne peut pas partir d'un point de vue accusatoire. C'est l'un des trois points où je suis tout à fait en désaccord avec cette proposition qui modifie l'apparence de l'article 690 en offrant ce recours aux auteurs d'infractions condamnés à une peine d'emprisonnement maximale de six mois, et en disant à ces pauvres diables qui croupissent en prison mais qui n'ont pas Joyce Milgaard pour mère ou qui ne peuvent compter sur le dévouement de mes étudiants, qu'ils n'ont qu'à consulter le site Web pour prendre connaissance des règles et du formulaire. On ne réglera pas ce problème avec des ajustements superficiels et des détails de procédure comme «Désormais, le formulaire sera accessible au public».

On règle ce problème en soustrayant ce processus à la personne qui a pour fonction justement de faire respecter la loi. Je veux un ministre de la Justice qui défendra notre système de justice; c'est un système merveilleux — qui n'est pas meilleur que les autres

the world. I want her to stand up for our system of justice, but I do not want her to pretend to be able to turn herself inside out and take the position of doing justice rather than mercy.

You heard the minister. She views the task of remedying the conviction of an innocent person as an act of mercy. It is surely not an act of mercy; it is an act and a need of fundamental justice. Justice must always be fair, objective and neutral. It must start at neutral.

Therefore, the standpoint is the fatal flaw. However, there are two minor ones that flow from that. I have pointed them out, and I have a show-and-tell for you that illustrates why that standpoint is so desperately dangerous.

The minister's model for uncovering and remedying wrongful conviction is to insist on fresh evidence. An individual must go out and find something new and substantial that was not dealt with at trial or he or she will not get past the starting post. There will be innocent people who do not have that new information. How does an individual go about finding new, substantial information that might get the minister to even look at your case?

I can tell you how you do not find it. You do not find it by asking under the Privacy Act for the disclosure of the material that convicted you. I provided it to you. Section 19.1 of the Privacy Act permits the exclusion from disclosure of information from a municipal or regional government pursuant to an act of the legislature. Section 19.1(d) therefore includes municipal police forces.

When a client of the Innocence Project who has been claiming his innocence for 29 years applied under the Privacy Act for disclosure of the police investigative file that convicted him, do you know what he received? He received this — which is a police investigative report. You see in big letters, 19.1(d). This document was read in its entirety. Someone — probably a police officer or an agent — concluded that this fell within the section 19.1(d) exemption. A piece of white paper was placed over the information and my client, Mr. Phillion, received this. On the other side, the same thing occurred. It is another crucial document, with a bit scratched out. The relevant information, which I assure you is particularly relevant, was whited out and a piece of paper was put over it. He received hundreds of pages like this, with section 19.1(d) written on it.

Hiding under that piece of paper, under the photocopy, was the following paragraph, which states: "It was also verified by the service station operator in Trenton that on August 9, 1967, Romeo Phillion had been in the service station between 12 and 1 p.m. and left his car radio because he could not pay for the service call, therefore making it impossible for him to return to Ottawa by 2:45 p.m. at the time the murder was committed. A letter will be sent to a variety of police services advising them that Romeo Phillion is not responsible for this murder." It goes on.

pays où l'on se trompe, mais qui est de loin supérieur à plusieurs autres dans le monde. Je veux qu'elle défende notre système de justice, mais je ne veux pas la voir prétendre qu'elle peut faire l'impossible et rendre justice tout en faisant preuve de miséricorde.

Vous avez entendu la ministre. Dans son esprit, le fait d'annuler la condamnation d'un innocent est un acte de miséricorde. Ce n'est pas du tout un acte de miséricorde; c'est un acte de justice fondamentale et un besoin. La justice doit être équitable, objective et neutre. Il faut partir d'un point de vue de neutralité.

Par conséquent, son point de vue est mauvais. Et il y a deux autres déficiences mineures qui en découlent. Je les ai signalées, et j'ai toutes sortes d'exemples qui démontrent pourquoi ce point de vue est si dangereux.

Pour faire annuler une condamnation injustifiée, la ministre insiste pour que l'on présente des preuves nouvelles. L'intéressé doit trouver des preuves substantielles dont il n'a pas été fait état au procès, sans quoi il n'y a pas de révision possible. On va continuer d'avoir des innocents qui ne disposent pas d'information nouvelle. Comment l'intéressé peut-il trouver des informations nouvelles et substantielles qui vont retenir l'attention du ministre?

Je peux vous dire comment on ne trouve pas ces informations. On ne les trouve pas en invoquant la Loi sur la protection des renseignements personnels pour avoir accès aux preuves qui ont établi votre culpabilité. Je vous ai remis le texte de l'article 19.1 de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui oblige le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication des renseignements personnels qui ont été obtenus à titre confidentiel des administrations municipales ou régionales constituées en vertu de lois provinciales. L'alinéa 19.1(d) englobe par conséquent les services de police municipaux.

Quand un client du projet Innocence, qui affirme être innocent depuis 29 ans, a demandé en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels à voir le dossier de police qui a établi sa culpabilité, savez-vous ce qu'il a reçu? Il a reçu ceci: un rapport d'enquête de police. On voit ici en grosses lettres, 19.1(d). Ce document a été lu intégralement. Quelqu'un — probablement un agent de police — a conclu que ce dossier était visé par l'exemption de l'alinéa 19.1(d). Un bout de papier blanc a été placé sur ces informations, et c'est ce que mon client, M. Phillion, a reçu. De l'autre côté, même chose. C'est un autre document essentiel, dont une partie des éléments a été effacée. Les informations pertinentes, et je vous assure qu'elles sont particulièrement pertinentes, ont été effacées et on a mis un bout de papier dessus. Il a reçu des centaines de pages comme celle-là, avec la mention 19.1(d).

Caché sous ce bout de papier, sous la photocopie, il y avait le paragraphe suivant: «Il a également été vérifié par le responsable de la station-service de Trenton que le 9 août 1967 Romeo Phillion était à la station-service entre midi et 13 heures et avait laissé la radio de sa voiture en gage parce qu'il ne pouvait payer le garage, si bien qu'il était impossible qu'il soit de retour à Ottawa à 14 h 45, heure où fut commis le meurtre. On va écrire à plusieurs services de police pour les aviser que Romeo Phillion n'est pas responsable de ce meurtre». Et cela continue.

On the other side of the page is another analysis of the confirmation of that particular alibi, including that the officer in question seized the radio. This is not a mystical confirmation. This was confirmed with physical evidence, 30 years ago. The service station no longer exists. My students in this case have a file they called "Dead and missing witnesses." When 30 years go by, you do not find that service station any more. You do not find a lot of the things you need to come up with the substantial and significant fresh information that would justify a review. You get no disclosure; you have no rights. The amendments to section 690 do not cure that hideous problem.

My students have letters from police forces and Crown attorneys in every province in the country advising that they do not have a right to access to any of the investigative file — zero, none. As it happens, when we lean on our friends at AIDWYC — and some have enormously high profile — discretion is exercised at the highest levels. That is appalling. If you do not have the opportunity to have someone with clout lean on somebody at a high ministry level in a province, you get this type of response.

My final point is financial assistance. Osgoode Hall Law School is a fine law school. They pay my salary. We have a tiny budget. The students sell T-shirts and do a variety of things to gather together enough money to do this work. The Association in Defence of the Wrongly Convicted had a marvellous benefit concert last night to raise money to do this work. This is outrageous. The issue of justice in this country is resting on my students, our bake sales, the benefit concert I referred to and the goodwill of people who do this pro bono work out of a concern that we do not defile a fine justice system by maintaining convictions that should not and cannot withstand scrutiny and allowing guilty people to go free because we would rather have a bird in the hand than actually look an error in the face. That is not good enough; we are better than that.

I absolutely join Mr. Green and AIDWYC in saying that the one marvellous thing this body can do is to slow things down. Perhaps the learned justice who takes on the task of reviewing section 690 in the context of the David Milgaard situation will have the words to persuade the minister that others do not. Perhaps the next person will have the words. This bill is not a remedy to miscarriages of justice in Canada. No one should be left thinking it is. The bill should die here, in this place of sober second thought.

Senator Nolin: I remember watching a story on television recently. In that case, the man finally receiving the complete version of the police report probably saved his life or at least his freedom.

Obviously, we have a screening process in place. Could you explain that process briefly? The minister also has a screening process. How does that compare?

Ms Martin: I think our processes are similar. Our first screen is to ensure that all appeals have been exhausted. We do not become involved while there is the possibility of appeal. Our second

De l'autre côté de la page, il y a une autre analyse de la confirmation de cet alibi, notamment que l'agent en question avait saisi la radio. Ce n'est pas une confirmation mystique. Cela a été confirmé il y a 30 ans par des éléments de preuve matériels. La station-service n'existe plus. Mes étudiants ont un dossier qu'ils intitulent «Témoins décédés et disparus». Après 30 ans, la station-service a disparu. On ne retrouve pas pas mal des choses nécessaires pour offrir des renseignements nouveaux importants qui justifieraient une révision. Les amendements à l'article 690 ne règlent pas ce problème affreux.

Mes étudiants ont des lettres des services de police et des procureurs de la Couronne de toutes les provinces du pays indiquant qu'ils n'ont pas le droit d'accéder au dossier d'enquête — absolument pas. Il se trouve que lorsque nous nous reposons sur nos amis de l'AIDWYC — et certains ont une grande renommée — le pouvoir discrétionnaire est exercé aux plus hauts niveaux. C'est ahurissant. Si vous n'avez pas la possibilité de trouver quelqu'un d'influent pour intervenir auprès du ministère voulu dans la province, c'est ce que l'on vous répond.

Dernière chose, l'assistance financière. La faculté de droit d'Osgoode Hall est une bonne faculté. Elle paie mon salaire. Nous avons un budget minuscule. Les étudiants vendent des T-shirts et font des tas de choses pour réunir suffisamment d'argent pour faire ce travail. L'Association in Defence of the Wrongly Convicted a organisé hier soir un concert merveilleux pour récolter de l'argent pour ce travail. C'est absolument choquant. La justice dans ce pays dépend de mes étudiants, de nos ventes de pâtisserie, de ce concert et de la bonne volonté de gens qui font ce travail bénévolement parce qu'ils ne veulent pas que nous détruisions un bon système de justice en maintenant des condamnations qui ne devraient pas et ne peuvent résister à l'examen et en permettant à des gens coupables de rester libres parce que nous préférons garder quelqu'un derrière les barreaux plutôt que de reconnaître que l'on a commis une erreur. Ce n'est pas normal; nous valons mieux que cela.

Je suis tout à fait d'accord avec M. Green et avec l'AIDWYC qui disent que la seule chose merveilleuse que peut faire le Sénat est de ralentir les choses. Peut-être que les juges qui examineront l'article 690 dans le contexte de la situation de David Milgaard sauront persuader la ministre mieux que d'autres. Peut-être que quelqu'un d'autre saura le faire. Ce projet de loi ne va pas remédier aux erreurs judiciaires au Canada. Personne ne devrait se faire d'illusions. Le projet de loi devrait être abandonné ici, où vous procédez à un second examen objectif.

Le sénateur Nolin: Je me rappelle avoir vu quelque chose récemment à la télévision. Dans ce cas, le fait que l'accusé ait finalement reçu la version complète du rapport de police lui avait probablement sauvé la vie ou du moins sa liberté.

Évidemment, il y a un examen préliminaire. Pourriez-vous expliquer brièvement le processus? La ministre procède également à un examen préliminaire. Quelle est la différence?

Mme Martin: Les processus sont similaires. Le premier examen nous permet de nous assurer que toutes les possibilités d'appel ont été épuisées. Nous n'intervenons pas tant qu'il est

screen is that it is a serious case. Almost inevitably that means murder, and that is troubling because there are some long sentences being served for crimes other than murder. The third screen is the most difficult and amorphous, but important, and that is this: Is there anything that suggests that there is a wrongful conviction? We have criteria in terms of what is the evidence upon which the conviction rested? What is the position of the applicant in terms of their innocence? What can they offer to support the claim that they are innocent?

Fortunately, there is much research on causes of wrongful conviction, and I did some of it so I am content with it, but it is not certainly just my own research.

There are hallmarks where you would be cautious about a conviction: A high-profile case, a marginalized outsider, suspect categories of evidence, eye-witness testimony, confession evidence, a variety of forensic evidence. Those categories turn up repeatedly in the area of wrongful convictions. They are now seen as indicia of risk. If one sees those things, one would conclude that there was a case not of adoption, but of investigation.

There are folks who are clearly making a frivolous application. We cannot and would not dream of wasting the resources of the project on the clearly frivolous.

What you would do if you had adequate resources is the same. I would screen out the clearly frivolous. I would do my investigation on the cases that had those indicia in the evidence. I would test the quality of the evidence, and then I would see what else is available. It is quite remarkable what you discover, once you look at cases with an open mind. That would be the experience.

Centurian Ministries is probably the longest standing voluntary organization to work on wrongful convictions in the world. They are located in New Jersey. They assisted David Milgaard.

Mr. Green: Our approach is similar. We have a review board or subcommittee of the association. As the cases come in, they are assigned to the review subcommittee. The pre-screening probably weeds out about 80 per cent of the frivolous cases quickly as cases of error but not cases that rise to the standard that we insist upon, which is a serious concern about factual innocence.

Our association only adopts those cases that involve claims of factual innocence and meet our standard. Once we adopt them, we try to move forward with them in a manner that would include, where possible and the funding is available, the use of private investigators, meeting witnesses who testified at trial, and in cases where it is available, pursuing fresh evidence.

In a case such as Clayton Johnson, for example, fresh evidence by way of fresh pathological evidence as to the cause of death led ultimately to an extensive application that the minister ultimately granted on behalf of Mr. Johnson. That matter is now before the Nova Scotia Court of Appeal.

possible de faire appel. Le deuxième examen consiste à s'assurer qu'il s'agit d'un cas sérieux. Cela signifie pratiquement toujours un meurtre et c'est assez troublant parce qu'il y a des peines très longues imposées pour des crimes autres que le meurtre. Le troisième examen est le plus difficile et amorphe, mais il est important, il consiste à voir s'il existe quelque chose qui peut faire penser qu'il s'agit d'une condamnation injustifiée? Nous avons des critères permettant de déterminer les éléments de preuve qui ont mené à la condamnation. Que déclare l'intéressé quant à son innocence? Que peut-il offrir pour soutenir sa déclaration d'innocence?

Heureusement, on fait beaucoup de recherche sur les causes de condamnation injustifiée et j'en fais moi-même si bien que cela me satisfait, mais il ne s'agit pas simplement de mes recherches.

Il y a des cas qui retiennent notre attention: Les causes entourées de beaucoup de publicité, les marginaux, les catégories de témoignages suspects, les témoins oculaires, les aveux, certaines preuves médico-légales. Ces catégories reviennent souvent dans les cas de condamnation injustifiée. Elles sont maintenant considérées comme des indices de risque. Quand on les constate, on conclut que c'est un cas qui mérite non pas d'être adopté mais de faire l'objet d'une enquête.

Il y a des gens qui de toute évidence présentent des demandes futiles. Nous ne pouvons et nous ne voudrions jamais gaspiller les ressources du projet pour celles-ci.

Ce serait la même chose si l'on avait plus de ressources. On éliminerait les demandes de toute évidence futiles. Je ferais mon enquête sur les cas qui présentent les indices dont j'ai parlé. Je vérifierais la qualité des témoignages, puis je verrais ce qui existe d'autre. On découvre des choses remarquables quand on examine les cas avec l'esprit ouvert. C'est comme ça que nous procédons.

Centurian Ministries est probablement l'organisation bénévole la plus ancienne qui s'occupe des condamnations injustifiées dans le monde. Elle est située au New Jersey. Elle a aidé David Milgaard.

M. Green: Nous procédons de façon similaire. Nous avons une commission d'examen ou un sous-comité de l'association. Au fur et à mesure que les cas nous sont présentés, nous les transmettons au sous-comité. Cet examen préliminaire permet probablement d'éliminer rapidement environ 80 p. 100 des cas futiles où il peut y avoir erreur, mais qui ne présentent pas un grave problème d'innocence de fait.

Notre association n'adopte que les cas de déclaration d'innocence de fait qui satisfont à notre norme. Une fois adoptés, nous essayons, dans la mesure du possible et si nous avons les ressources financières voulues, de recourir à des enquêteurs privés, de voir les témoins qui ont témoigné au procès et, le cas échéant, de poursuivre les nouveaux éléments de preuve.

Dans un cas comme celui de Clayton Johnson, par exemple, de nouveaux éléments de preuve, de preuve pathologique, quant à la cause du décès ont finalement mené à une demande qui a enfin été accordée par le ministre. L'affaire est maintenant devant la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse.

On the other hand, in a case like that of Thomas Sophonow, whom we supported and have for many years, unfortunately, there was no “fresh evidence.” Courage on the part of the local police and the Nova Scotia department of the Attorney General, perhaps borne out of the change in administration, led to evidence that pointed clearly to another suspect and led ultimately to Sophonow’s complete exoneration.

We insist upon candour. We insist upon a direction from the applicant to us that he waive solicitor-client privilege for the purposes of our pursuing the matter and that we are entitled to talk freely to his trial appellate counsel and that all materials, including all trial and appellate transcripts that are available, be sent to us so that we can do a thorough investigation.

Ultimately, we do what an independent review commission or tribunal ought to be doing. There is nothing in the world that we would want more than to be put out of business by the creation of such an independent review.

Ms Martin: The minister commented that not many people were applying. Prisoners are remarkably cynical about their applications to the minister. They only come forward when there is publicity about the AIDWYC project or the Innocence Project because they do not believe that they have any chance of success on their own and they are correct. I am concerned that that will not change under the new regime.

Senator Nolin: Most of the cases that you took went first through the official process, is that right?

Ms Martin: Yes, that is right.

Senator Nolin: Do people go to you while their cases are being heard?

Ms Martin: No, we see them after.

Mr. Green: We insist on after.

Senator Nolin: You do insist on that?

Mr. Green: We insist on exhaustion of the ordinary appellate process.

Senator Nolin: What is your rate of success?

Mr. Green: Well, in the end, we are pretty selective. Certainly, we have not advanced a 690 application that has been turned back, but only about three, I believe, have matured to that point. The Steven Truscott case is now in the minister’s hands.

Let me be candid. There are a few cases where we have, indeed, been concerned about the safety of the conviction and moved it along to the point — I am thinking of one case in particular here — where we agreed to a DNA test. Indeed, the DNA test ultimately proved inculpatory rather than exculpatory, at which point our attachment to that case dissolved.

Madam Chairman, you mentioned DNA earlier. It is important to point out, and the minister may have hinted at this, that DNA evidence is a useful tool both for inculpation and exculpation. It is only available in certain cases, only where some bodily fluid or some substance capable of containing genetic material is available

Par contre, dans un cas comme celui de Thomas Sophonow, que nous soutenions depuis des années, il n’existait pas malheureusement de nouveaux éléments de preuve. Le courage de la police locale et du ministère du procureur général de la Nouvelle-Écosse, qui s’explique peut-être par le changement de gouvernement, nous a amenés à des éléments de preuve qui indiquaient clairement qu’il y avait un autre suspect, ce qui a finalement permis à Sophonow d’être totalement exonéré.

Nous insistons sur la franchise. Nous insistons également pour que le demandeur renonce au privilège procureur-client aux fins de l’affaire de sorte que nous puissions parler librement à son avocat au procès et en appel et que tous les documents, notamment toutes les transcriptions du procès et de l’appel existantes, nous soient envoyés pour que nous puissions procéder à une enquête exhaustive.

Enfin, nous faisons ce qu’une commission ou un tribunal d’examen indépendant devrait faire. Nous serions ravis de perdre ce rôle si l’on créait un tel système d’examen indépendant.

Mme Martin: La ministre a dit que rares étaient ceux qui faisaient une demande. Les prisonniers sont très cyniques lorsqu’il s’agit de faire une demande au ministre. Ils ne le font que lorsqu’il y a de la publicité sur le projet de l’AIDWYC ou le Projet Innocence parce qu’ils ne croient pas qu’il leur soit possible de réussir tout seuls et ils ont raison de ne pas le croire. Je crains que le nouveau régime ne change pas cette situation.

Le sénateur Nolin: La plupart des cas dont vous vous occupez ont d’abord suivi la procédure officielle, n’est-ce pas?

Mme Martin: Oui, c’est exact.

Le sénateur Nolin: Vient-on vous voir alors que l’affaire est entendue?

Mme Martin: Non, nous voyons les gens après.

M. Green: Nous insistons pour attendre que cela soit terminé.

Le sénateur Nolin: Vous insistez là-dessus?

M. Green: Nous demandons que les recours d’appel ordinaires aient été épuisés.

Le sénateur Nolin: Quel est votre taux de succès?

M. Green: Ma foi, nous finissons par être très sélectifs. Nous n’avons jamais présenté une demande en vertu de l’article 690 qui ait été refusée, mais je crois que seulement trois sont arrivées à ce stade. Le cas de Steven Truscott est maintenant entre les mains de la ministre.

Entendons-nous bien. Il y a certains cas pour lesquels nous avons des inquiétudes et où nous sommes allés jusqu’à — je pense à un cas en particulier — accepter un test d’ADN. En fait, le test d’ADN s’est finalement révélé inculpatoire plutôt que disculpatoire si bien que nous avons alors abandonné ce cas.

Madame la présidente, vous avez parlé tout à l’heure d’ADN. Il est important de signaler, et la ministre y a peut-être fait allusion, que c’est un outil utile tant pour l’inculpation que pour la disculpation. Ce n’est possible que dans certains cas, lorsqu’il y a un fluide corporel ou quelque substance qui peut contenir du

not only for DNA analysis but has been saved and maintained integrity over the course of years. You are all familiar with this, I can tell.

Senator Nolin: Yes, we are quite expert on that.

Mr. Green: I have a bit of concern, to make clear, that most of the cases we get, unfortunately, do not have that golden key. They do not have the DNA. It takes time and work and perseverance. We have been in business now for about eight years. We probably have 30 cases we are actively considering at the moment. There are another two or three, each in a different province, where we are very close to creating the 690 application record. We would like to put it before an independent board.

Ms Martin: There is an issue about scope that I think is important to remember. Approximately 90 per cent of cases are resolved by guilty plea. Of that 90 per cent resolved by guilty plea, the vast majority involves sets of facts that will not be contested. The accused is found inside the drugstore with the drugs in his hand, but he has passed out. There may be some injustice with that, I do not know, but that is not my concern at the moment. Those cases are not the ones that generate the wrongful conviction problem in the way that we are currently worried about them.

It is a very small percentage of cases that involve “who done it” in a serious manner; we are not terribly accurate in those. If you look at the “who done it” cases of the last 20 years, we are starting to find error in a significant percentage of those cases. Of the most serious, the ones that trouble the community the most, there may be a greater risk of error than we have come to acknowledge. The statistics now coming out of the United Kingdom support that.

Senator Nolin: That was my final question. Tell me honestly; you are protected testifying here. If you look at the reason for the wrongful conviction or miscarriage of justice, what is the proportion of bad faith from whoever in the system compared to a real error that led to miscarriage? I want an open answer.

Ms Martin: I am mulling on “bad faith.” Police misconduct is involved in literally all, but deliberate police misconduct, deliberate in the sense of, “I know I am breaking the rules”?

Senator Nolin: Knowingly. We are all lawyers.

Ms Martin: “I am breaking the rules, and I know I am breaking the rules, but I am doing it for a good reason. The technicalities are preventing the truth from being found and a guilty person from being convicted and thus my focus over here or my failure to pursue that is all justified.” I would say a very low percentage is true bad faith. It exists, but the occasion of someone saying, “I am going to frame an innocent person. Who cares who we convict? Just give me anybody, and I will get him convicted,” is very low. The occasion of turning a blind eye to something that you should not, the occasion of burying things in files or losing the exhibits, the occasion of putting pressure on a forensic scientist who is weak to improve their opinion, the

matériel génétique et qui peut servir à l’analyse d’ADN. Il faut pour cela que le matériel ait été préservé et ait conservé son intégrité malgré les années. Je vois que vous êtes tous au courant.

Le sénateur Nolin: Oui, nous sommes experts en la matière.

M. Green: Malheureusement, la majorité des cas dont nous sommes saisis ne disposent pas de cet outil en or. Il n’y a pas d’ADN. Cela prend du temps, du travail et de la persévérance. Nous faisons cela maintenant depuis huit ans. Nous nous occupons activement d’environ 30 cas pour le moment. Il y en a deux ou trois autres, chacun dans une province différente, où nous arrivons très près de préparer un dossier de demande en vertu de l’article 690. Nous aimerions le présenter à une commission indépendante.

Mme Martin: Il y a quelque chose qu’il ne faut pas oublier. Environ 90 p. 100 des cas sont réglés par plaidoyer de culpabilité; la grande majorité comporte des faits qui ne seront pas contestés. On trouve l’accusé à la pharmacie avec les médicaments dans la main, mais il s’est évanoui. C’est peut-être injuste, je ne sais pas, mais ce n’est pas ce qui me préoccupe pour le moment. Ce ne sont pas ces cas qui mènent à des problèmes de condamnations injustes comme celles dont nous nous préoccupons actuellement.

Il n’y a que très peu de cas où l’on peut s’interroger sérieusement sur le coupable; nous ne réussissons pas très bien dans ces cas-là. Si vous considérez les 20 dernières années, nous commençons à trouver des erreurs dans un pourcentage important de cas. Parmi les plus sérieux, ceux qui dérangent le plus la population, il y a un risque d’erreur peut-être plus important que nous reconnaissons maintenant. Les statistiques qui viennent du Royaume-Uni le confirment aussi.

Le sénateur Nolin: C’était ma dernière question. Répondez-moi honnêtement; vous êtes protégés lorsque vous témoignez ici. Si vous considérez la raison d’une condamnation injuste ou d’une erreur judiciaire, quelle est la proportion d’actes de mauvaise foi de la part de quelqu’un dans le système par rapport aux véritables erreurs? J’aimerais que vous me répondiez franchement.

Mme Martin: Votre «mauvaise foi» me laisse songeuse. Il s’agit pratiquement dans tous les cas de fautes policières mais je ne suis pas sûre que l’on puisse dire que ce soit délibéré, délibéré dans le sens de: «Je sais que j’enfreins la loi».

Le sénateur Nolin: Sciemment. Nous sommes tous avocats.

Mme Martin: «J’enfreins un règlement et je sais que j’enfreins un règlement mais le fais pour une bonne raison. Des détails techniques empêchent de parvenir à la vérité et de condamner un coupable si bien que ce que je fais est justifié». Je dirais qu’un pourcentage très faible relève d’une mauvaise foi délibérée. Cela existe, mais il est rare que quelqu’un déclare: «Je vais faire condamner un innocent. Peu importe qui nous condamnons. Donnez-moi n’importe qui, je vais le faire condamner». Par contre, il arrive très souvent que l’on néglige quelque chose qu’on ne devrait pas négliger, que l’on enterre certaines choses dans des dossiers ou que l’on perde des pièces, que l’on exerce des pressions sur un médecin légiste qui se laisse faire afin

occasions of saying to an eyewitness, "You're sure, aren't you? You don't want to look stupid in the witness stand, do you? The defence is going to ask you tough questions, so let's bolster you up," is remarkably common.

Mr. Green: If I may, I share that view. Ms Martin is speaking about what is called in the literature "noble cause corruption," and it is common. It is a different kind of bad faith. It is good faith-bad faith, or good ends bad faith, as opposed to fitting someone up or framing someone in the classic sense that you see on American television every night. Most of the causes of wrongful conviction have been covered by the mistaken eyewitnesses identification, material non-disclosure, recanting witnesses, jailhouse informants, junk science, that kind of thing.

When you couple those areas with prejudice, when you couple them with the particularly suspect nature of the accused in a case, in a case like Romeo Phillion, for example, who was obviously not a pillar of the community at the time, when you couple them, very often, with the absolutely horrific nature of the crime that preys on the community and the desire on the part of the community to bring this process to closure and this is the only guy we have in front of us, the guillotine comes down, and it comes down on the wrong neck.

Senator Andreychuk: This has been interesting. It has been a long time since I have thought about some of these things from the old days of practice. You talk about noble cause corruption and how we get into these cases where we can go through the appeals and still end up with an innocent being wrongly dealt with in the end, in other words, not receiving justice, but getting the full benefit of the system.

I do not know if you care to speculate; I have been giving this a lot of thought recently, as has this committee. Today, we passed Bill C-24, where we give powers to police to go outside the law if they are designated, and they will have some immunity. I apologize for coming late, but I have been at the Bill C-36 hearings. In that bill, we are now giving unusual investigative powers to police and prosecution without benefit, I think, of the light of the day. It will be done — as we found out — probably *in camera*. Therefore, we are extending for very noble causes, one to fight terrorism, one to fight the new globalized gangs and their activities. Have you thought that the kind of work that you are doing is even more important now? Have you discussed with the ministry that it is even more important that we have that as we embark on these new and contentious issues?

Mr. Green: I did give it some passing thought. Certainly, to the best of my knowledge, the Minister of Justice did not approach my association for its input or concerns with respect to this matter. Frankly, I had completely neglected to give any thought to Bill C-24. I did give some thought, as I think any thinking lawyer has, to the concerns that have arisen regarding Bill C-36.

As I looked through some of the provisions of that bill, and not having read it completely, I realized almost immediately that there would be a tremendous risk of fresh wrongful convictions as a result of the licence that will be granted on the one hand to the

d'améliorer l'avis qui sera donné, ou que l'on dise à un témoin oculaire: «Vous êtes certain, n'est-ce pas? Vous ne voudriez pas avoir l'air idiot lorsque vous témoignerez, n'est-ce pas? La défense va vous poser des questions difficiles, alors soyez ferme».

M. Green: Je suis d'accord. Mme Martin parle de ce que l'on appelle dans notre jargon «la corruption pour noble cause» et c'est fréquent. C'est un autre genre de mauvaise foi. C'est de la bonne mauvaise foi, ou de la mauvaise foi bien intentionnée, plutôt que d'essayer de coincer quelqu'un comme on le voit tous les soirs à la télévision américaine. La plupart des causes de condamnation injuste ont été couvertes par l'identification erronée d'un témoin oculaire, la non-divulgence des documents, la rétractation de témoins, des informateurs de prison, de la science de pacotille, ce genre de choses.

Quand on y ajoute les préjugés, la nature particulièrement suspecte de l'accusé, dans un cas comme Romeo Phillion, par exemple, qui n'était certainement pas un pilier de la collectivité à l'époque, quand on y ajoute, très souvent, la nature absolument horrible du crime et le désir de la population de tourner la page et le fait que c'est le seul type que l'on a devant soi, la guillotine tombe mais elle ne tombe pas sur la tête du coupable.

Le sénateur Andreychuk: Tout cela est très intéressant. Il y a longtemps que je n'avais pas réfléchi à certaines de ces choses depuis que je n'exerce plus. Vous avez parlé de la corruption pour noble cause et comment on peut en arriver à ces cas qui vont en appel et qui aboutissent tout de même à la condamnation de l'innocent au fait que justice n'est pas rendue alors que l'on a épuisé tous les recours du système.

Je ne sais pas si vous voulez pousser plus loin votre réflexion; j'y ai beaucoup réfléchi récemment, tout comme le comité. Aujourd'hui, nous avons adopté le projet de loi C-24 qui donne à la police le pouvoir d'enfreindre la loi s'ils sont désignés, sachant qu'ils bénéficieront d'une certaine immunité. Je suis désolée d'être arrivée en retard, mais j'ai été aux audiences sur le projet de loi C-36. Dans ce projet de loi, nous donnons maintenant des pouvoirs d'enquête inhabituels à la police et au procureur sans y avoir à mon avis très bien réfléchi. Cela se fera, avons-nous découvert, probablement à huis clos. Ainsi, pour une très noble cause, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre les bandes criminelles et leurs activités, nous élargissons ces pouvoirs. Pensez-vous que le genre de travail que vous faites est encore plus important aujourd'hui? Avez-vous discuté avec le ministère et expliqué qu'il était encore plus important de faire ce que vous faites alors que nous nous lançons dans ce nouveau régime?

M. Green: J'y ai en effet pensé. Certes, du moins à ma connaissance, la ministre de la Justice n'a pas demandé l'avis de mon association à ce sujet. Très franchement, j'avais complètement négligé de réfléchir au projet de loi C-24. J'ai par contre réfléchi, comme probablement tout avocat, aux problèmes que pose le projet de loi C-36.

J'ai examiné certaines des dispositions du projet de loi, mais ne l'ai pas lu en entier et j'ai immédiatement conclu qu'il y aurait un risque énorme de nouvelles condamnations injustifiées du fait des licences que l'on accorde d'une part à la police et d'autre part du

police and as a result of what appears to be a relaxation of the accountability both at the pre-charge, investigator stages and, most important, perhaps, at the judicial stage. At that stage, there will be relaxed standards with respect to the admissibility and the quality of the evidence. There will be relaxed standards with respect to the scope of privileges that have been expanded in those fields and with respect to the limitations on the review of decisions made by judges. As Ms Martin said, all of that is a recipe for the miscarriage of justice. Particularly, given our times, if I can simply put it that way, it will take courageous players in our criminal justice system, or our terrorist justice system as it will come to be characterized, to stand strong against the temptation to go with the tide and to protect the concerns on which this nation was founded, concerns that have given us a sense of who we are as a democratic people who live in a society with values that we cherish. I do not want to grow rhetorical here.

The simple answer is that I have not thought about it in depth but that, yes, I did think about it and I thought, "Oh, my God, more work for AIDWYC."

Ms Martin: I absolutely agree. You will remember that the great scandal of the wrongful convictions in the U.K. was the uncovering of the mistaken conviction of the IRA pub bombers. It was a climate of anti-terrorism that led to those flawed investigations, with judges turning a blind to those errors. Some 20 people were wrongly convicted in order to address the fear that terror engenders. That is a lesson that we seem to have forgotten as we rush to open, perhaps, the same door. It is not that we do not have enough history to guide us, but it is apparently not guiding us at the moment.

Senator Andreychuk: Thank you for the information on why you think there should be an independent commission of some sort as opposed to the process the minister has defined. Frankly, I had not thought of all the nuances that you have brought forward.

Many years ago, when someone was found not guilty by virtue of insanity, that individual would be at the pleasure of the lieutenant governor in council. I worked on those cases. I came to the conclusion that if the final decision, either given by an independent commission or someone else, rested with a political person — politicians are absolutely allergic to risk.

I recall being with a premier who said, "Give me a guarantee that if I release him nothing will happen." The reply was this: "You just got elected. You have five years to extricate yourself from that." The politician replied in this way: "It is amazing that on some things people have short memories but that on other things they have long memories."

If we are talking about prerogatives, is it not inevitable that we will come up against this situation if a decision rests with a political officer? It is just not in their nature to take risks. It is not a question of the department not being able to give that kind

fait que l'on demande moins de comptes avant la mise en accusation, au moment de l'enquête et, surtout, à l'étape judiciaire. À ce stade, les normes seront moins strictes en ce qui concerne l'admissibilité et la qualité des éléments de preuve. Même chose pour ce qui est de la portée des privilèges dans ces domaines et des limites à l'examen des décisions prises par les juges. Comme l'a dit Mme Martin, tout cela est une recette d'erreurs judiciaires. En particulier, étant donné les circonstances, si je puis m'exprimer ainsi, il va falloir des gens courageux dans notre système de justice pénale, ou notre système de justice terroriste qu'il deviendra, pour résister à la tentation de se laisser emporter par le courant et protéger les valeurs sur lesquelles ce pays est fondé, valeurs qui nous ont donné le sentiment d'être un peuple démocratique qui vit dans une société qui chérit ces valeurs. Je ne voudrais pas faire trop de grandes envolées.

Très simplement, je n'y ai pas réfléchi à fond mais, oui, je me suis fait la réflexion que cela allait augmenter la charge de travail de l'AIDWYC.

Mme Martin: Je suis tout à fait d'accord. Vous vous rappellerez que le grand scandale des condamnations injustifiées au Royaume-Uni a éclaté quand on a découvert que l'on avait condamné par erreur des membres de l'Armée républicaine irlandaise suite à une explosion dans un pub. C'est un climat d'antiterrorisme qui avait mené à ces enquêtes bâclées auxquelles les juges étaient passés outre. Une vingtaine de personnes avaient été condamnées à tort tout simplement parce que la terreur engendre la crainte. C'est une leçon que nous semblons avoir oubliée alors que nous nous précipitons dans la même voie. Ce n'est pas comme si l'histoire ne nous avait pas donné de bons exemples, mais c'est comme si nous ne voulions pas pour le moment tirer de leçon.

Le sénateur Andreychuk: Merci de nous avoir indiqué pourquoi vous pensiez qu'il devrait exister une commission indépendante quelconque plutôt que le processus défini par la ministre. Très franchement, je n'avais pas songé à toutes les nuances que vous avez énoncées.

Il y a des années, quand on déclarait que quelqu'un n'était pas coupable pour cause d'aliénation mentale le cas de cette personne était laissé à la discrétion du lieutenant-gouverneur en conseil. J'ai travaillé à cela. J'en suis arrivée à la conclusion que si la décision finale, qu'elle soit donnée par une commission indépendante ou quelqu'un d'autre, était laissée à un politique — les politiques sont totalement allergiques au risque.

Je me rappelle une conversation avec un premier ministre provincial qui m'a dit: «Garantissez-moi que si je le relâche, il n'arrivera rien». Ma réponse fut: «Vous venez de vous faire élire. Vous avez cinq ans pour vous tirer de cela.» Il m'a répondu: «Sur certaines choses, les gens ont la mémoire courte mais sur d'autres, ils l'ont beaucoup plus longue.»

Si l'on parle de prerogatives, n'est-il pas inévitable que nous fassions face à cette situation si une décision est laissée à un politique? Ils n'ont pas l'habitude de prendre de risques. Ce n'est pas que le ministère ne peut pas fournir ce genre de preuve, mais

of evidence, but a politician does not need to go there. No is easier than yes.

Mr. Green: If I may, that is a very astute insight, and I am grateful for it. Thank you very much. In fact, as you may know, Senator Andreychuk, it is those kinds of concerns that led the Supreme Court to a total reform in Canada of the review system for those who were found not guilty by reason of insanity. It is now called not criminally responsible because of a mental disorder. There is now a more independent review process to free it of that risk of political contamination.

The Chairman: I admire your work and this has been an interesting presentation. You want us to go slow. Basically, you want us to take out this part of the bill. My question is very simple: Is this better than the present system? This is not what you want, but is it better than the present system?

Mr. Green: It has one material improvement, if I might, and it is an important improvement. It gives the minister the power to compel the production of documents and the power to compel testimony through the subpoena process.

My point is this: It is not the power; it is who will use that power and to what end that is important. Let me be absolutely candid here. If this committee does the right thing and deletes that portion of the bill, and if the minister does not wait for the results of the Milgaard inquiry, then she will reintroduce the appropriate reforms, with that particular provision, of course, included as part of the package, but housed in an independent tribunal as opposed to within her own ministry. If that is not the case, then on behalf of all of those who are wrongly convicted, we are prepared to take the extra time and get it right.

Senator Nolin: Do you have any legal opinion to inform us on why there are two specific tracks and why we should not mix the two tracks together?

Ms Martin: I could get a student working on that quickly. It is a great point.

The Chairman: I will point out that it will have to be quick because we intend to do clause-by-clause consideration of this bill next Thursday.

Ms Martin: You would be surprised.

The Chairman: Thank you very much.

Honourable senators, Senator Kinsella discovered a typographical error in Bill C-40. It is on page 12 of the bill. Everyone has a copy of it. Clause 45 states:

45. The Act is amended by adding the following immediately after the heading "GENERAL" AFTER SECTION 15:

"After section 15" in the English version is capitalized where it should be in lower case. In the French version, it is "dispositions générales," and only those two words should be in capitals. The rest should be in lower case.

un politique n'est pas forcé de le faire. Il est plus facile de dire non que oui.

M. Green: Vous êtes très perspicace et je vous remercie beaucoup de nous avoir donné ce point de vue. En fait, comme vous le savez peut-être, c'est ce genre de préoccupations qui a amené la Cour suprême à une réforme totale du système de révision pour ceux qui étaient jugés non coupables pour raison d'aliénation mentale. On dit maintenant criminellement non responsable pour raison de trouble mental. Il y a maintenant un processus de révision plus indépendant qui évite ce risque de contamination politique.

La présidente: J'admire votre travail et votre intervention a été très intéressante. Vous voulez que nous avançons lentement. Essentiellement, vous voudriez que nous éliminions cette partie du projet de loi. Ma question est très simple: est-ce mieux que le système actuel? Ce n'est pas ce que vous souhaitiez, mais est-ce mieux que le système actuel?

M. Green: Il y a une amélioration, et celle-ci est importante. Cela donne au ministre le pouvoir d'obliger à produire des documents et d'obliger à témoigner par assignation.

Ce que je veux dire, c'est que ce n'est pas le pouvoir qui pose problème, mais qui va en user et à quelle fin. Je serai très franc. Si le comité fait ce qu'il devrait en éliminant cette partie du projet de loi et si la ministre n'attend pas les résultats de l'enquête Milgaard, elle proposera à nouveau des réformes appropriées, comprenant cette disposition en particulier, sachant qu'il y aura un tribunal indépendant plutôt que de laisser ce rôle à son ministère. Sinon, au nom de tous ceux qui sont condamnés injustement, nous sommes prêts à prendre le temps voulu pour que cela soit fait correctement.

Le sénateur Nolin: Avez-vous un avis juridique à nous donner sur la raison pour laquelle il y a deux voies différentes et qu'il ne faut pas les confondre?

Mme Martin: Je pourrais mettre un étudiant là-dessus rapidement. C'est en effet très intéressant.

La présidente: Il faudra que ce soit rapide parce que nous avons l'intention de passer à l'étude article par article du projet de loi jeudi prochain.

Mme Martin: Vous seriez surprise.

La présidente: Merci beaucoup.

Honourables sénateurs, le sénateur Kinsella a découvert une erreur typographique dans le projet de loi C-40. C'est à la page 12. Tout le monde l'a reçu. L'article 45 stipule que:

45. La même loi est modifiée par adjonction, après l'intertitre «DISPOSITIONS GÉNÉRALES» SUIVANT L'ARTICLE 15, DE CE QUI SUIT:

«After section 15» dans la version anglaise est écrit en majuscules alors que ce devrait être en minuscules. Dans la version française, seulement les deux mots «dispositions générales» devraient être en majuscules. Le reste devrait être en minuscules.

We had hoped to have Mr. Audcent here to tell us that this truly is a parchment error. Unfortunately, he is out of the country. I have made sure that you each have the paper before you that he prepared on parchment errors.

If you turn to page 6 of that report, paragraph 7 states that not all portions of a bill become enactments. He refers to subsection 2(1) of the Interpretation Act, which provides that:

...“enactment“ means an Act or regulation or any portion of an Act or regulation;

Despite this definition, Mr. Audcent goes on to say that an enactment does not include the “look and feel” elements of an act. An enactment, for example, would not include things like formatting, white space, font choice and font size.

By that definition, this incident would be a parchment error. I believe that we are entitled to correct this without too much problem.

If the committee agrees, we will take the necessary steps to instruct the law clerk and the parliamentary counsel to correct the printing error on the parchment. I need a motion to that effect.

Senator Moore: I so move.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that the committee now move to clause-by-clause consideration of Bill C-40?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clauses 2 to 84 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill without amendment but noting the parchment error at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I shall do so. Thank you. We have completed the last part of our agenda today.

Senators, we have the next panel before us.

Nous avions espéré que M. Audcent serait là pour nous dire qu’il s’agit effectivement d’une erreur typographique. Malheureusement, il est à l’étranger. Je me suis assurée que vous ayez chacun sous les yeux le document qu’il a préparé sur ce type d’erreurs.

Si vous passez à la page 6 du rapport, le paragraphe 7 indique que toutes les parties d’un projet de loi ne deviennent pas des textes. Il nous renvoie au paragraphe 1 de l’article 2 de la Loi d’interprétation qui stipule que:

[...] «texte» tout ou partie d’une loi ou d’un règlement;

Malgré cette définition, M. Audcent dit qu’un texte n’inclut pas les éléments «richesses fonctionnelles» d’une loi. Un texte, par exemple, n’inclut pas des choses comme le formatage, l’espace laissé en blanc, le choix du caractère et la dimension du caractère.

De par cette définition, cet incident serait considéré comme une erreur typographique. Je crois que nous sommes autorisés à corriger cela sans trop de problèmes.

Si le comité est d’accord, nous prendrons les mesures nécessaires pour demander au légiste et au conseiller parlementaire de corriger l’erreur d’impression. Quelqu’un peut-il en faire la proposition?

Le sénateur Moore: J’en fais la proposition.

La présidente: Tous ceux qui sont en faveur?

Des voix: D’accord.

La présidente: Adoptée.

Est-il convenu que le comité passe maintenant à l’étude article par article du projet de loi C-40?

Des voix: D’accord.

La présidente: Le titre est-il réservé?

Des voix: D’accord.

La présidente: L’article 1 est-il réservé?

Des voix: D’accord.

La présidente: Les articles 2 à 84 sont-ils adoptés?

Des voix: D’accord.

La présidente: Adoptés. L’article 1 est-il adopté?

Des voix: D’accord.

La présidente: D’accord. Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D’accord.

La présidente: Dois-je faire rapport du projet de loi sans amendement en notant l’erreur typographique à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D’accord.

La présidente: Nous avons terminé le dernier point à notre ordre du jour.

Sénateurs, nos prochains témoins sont là.

Please proceed.

[Translation]

Mr. Vince Westwick, Legal Advisor, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police: Madam Chair, I am Co-Chair of the Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police. I am accompanied by Mr. Michel Shard of the Ontario Provincial Police, who is also a member of the Canadian Association of Chiefs of Police and Ms Corinne Bourgon, of the Ottawa Police Department, who is working on this issue.

The Canadian Association of Chiefs of Police represents 950 chiefs, deputy chiefs and executive police members, and more than 130 police departments across Canada. The Association is in the process of gradually modifying legislation pertaining to crime and issues that concern community safety.

[English]

It is an honour and a pleasure to be here today to speak to you about the omnibus bill, Bill C-15A. I would like to convey to the committee the best regards of the President of the CACP, Commissioner Boniface, who is unable to be here with us today.

With respect to Bill C-15A, even in its slimmed down version, this bill contains much of what is important to the police community. Given the time constraints, we will try to emphasize only those points that we feel are most important to the CACP and that need some explanation or expansion.

Mr. Mike Shard, Member, Canadian Association of Chiefs of Police: On October 3, we appeared before the House of Commons Committee on Legal and Constitutional Affairs to tell the members that Bill C-15A represents a number of important steps forward for the law enforcement community in Canada. The CACP thanks you for inviting us to present our comments on a bill that is very important to us. We will take advantage of this opportunity to focus on some of the highlights of Bill C-15A and explain to you the impact they will have on policing.

The first issue I would like to talk about are the provisions surrounding the sexual exploitation of children. These amendments are an attempt to keep pace with the ever-changing problems faced by our society and specifically the technology of the Internet. These provisions provide the police with some practical enforcement tools. We all bear a special responsibility when dealing with crimes against children. Many of you are aware that Chief Fantino of Toronto has been very involved in these issues for years. He expresses that any improvement in this area is a positive step but encourages the committee to keep a watchful eye on the impact of these sections. With ever-changing technology, it is critical that the community be given the tools to protect its children from exploitation.

An excellent example of such a tool we feel is the provision allowing court-ordered deletion of child pornography from Internet sites. We believe that this power is found in clause 13 as an important investigative and preventive tool. This ensures that

Allez-y.

[Français]

M. Vince Westwick, conseiller juridique, Comité de modification des lois, Association canadienne des chefs de police: Madame la présidente, je suis le coprésident du Comité de modification des lois de l'Association canadienne des chefs de police. Je suis accompagné de M. Michel Shard, de la Police provinciale de l'Ontario, également membre de l'Association canadienne des chefs de police et de Mme Corinne Bourgon, du Service de police d'Ottawa, qui travaille sur le dossier de l'association.

L'Association canadienne des chefs de police représente 950 chefs, chefs adjoints et membres exécutifs policiers, et plus de 130 services policiers à travers le Canada. L'Association s'engage à modifier progressivement les lois associées aux crimes et aux questions qui touchent la sécurité de la communauté.

[Traduction]

C'est un honneur et un plaisir d'être ici aujourd'hui pour vous parler du projet de loi C-15A. Je vous transmets les meilleurs souvenirs du président de l'Association canadienne des chefs de police, le commissaire Boniface qui n'a pu venir avec nous.

Ce projet de loi, même dans sa version raccourcie, contient énormément de choses importantes pour la police. Comme nous n'avons pas beaucoup de temps, nous n'insisterons que sur les points qui sont à notre avis les plus importants et qui méritent d'être expliqués ou précisés.

M. Mike Shard, membre, Association canadienne des chefs de police: Le 3 octobre, nous avons comparu devant le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles de la Chambre des communes pour lui dire que le projet de loi C-15A représente un certain nombre de mesures importantes pour les services de police au Canada. Nous vous remercions de nous avoir invités à vous présenter notre point de vue sur ce projet de loi. Nous en profiterons pour insister sur certains des points saillants et vous expliquer l'incidence qu'auront ces dispositions sur le maintien de l'ordre.

Je voudrais d'abord vous parler des dispositions concernant l'exploitation sexuelle des enfants. L'objet de ces amendements, c'est de suivre l'évolution de cette problématique de notre société, notamment en ce qui concerne les possibilités offertes par Internet. Ces dispositions donnent à la police certains moyens concrets d'intervention. La société a une responsabilité toute particulière quand il s'agit de crimes dont les victimes sont des enfants. Beaucoup d'entre vous savent sans doute que le chef Fantino de Toronto s'intéresse à ces questions depuis longtemps. D'après lui, toute amélioration dans ce domaine est souhaitable, mais il encourage le comité à suivre de très près l'incidence de ces dispositions. Étant donné l'évolution de la technologie, il est essentiel que la société dispose des outils nécessaires pour protéger ses enfants contre l'exploitation.

Un excellent exemple de ce genre d'outil, c'est la disposition qui permet au tribunal d'ordonner la suppression de pornographie infantile sur des sites Internet. À notre avis, ce pouvoir se trouve à l'article 13 et constitue un outil important d'enquête et de

there is a legal mechanism to focus on and remove the material and thereby prevent further victimization.

The provision against using a computer system in the luring of a child is similarly an important and worthy measure that will help protect our children in an area where they have proven vulnerable. We do, however, have some additional suggestions about this provision.

First, we are somewhat concerned by the hierarchy of ages found in the subsection. This may create practical investigative and prosecutorial problems. Second, we wonder whether the definitions are broad enough to capture intranet or internal e-mail and computer systems that are now common in both the public and private sectors. Finally, the provision fails to capture those adults who facilitate the commission of those offences targeted in the section. This occurs when one adult asks another to help lure a child for sexual purposes, for example, and would assist our undercover officers in their investigations.

I will speak next to the provision dealing with disarming a police officer. This important provision has been introduced as a result of the hard work of our colleagues at the Canadian Police Association. The Canadian Association of Chiefs of Police firmly supports the provision, and we feel that the section is fundamentally preventive in nature and is intended to reduce the number of attempts to disarm police officers. We believe that this important provision will thereby reduce the number of police officers and innocent bystanders injured or killed by such an offender.

Speaking to some of the criminal procedure issues, the Canadian Association of Chiefs of Police has for several years been making representations on changes to criminal procedure and feels that these are not merely technical amendments. We hear much frustration expressed in our communities about how the criminal justice system operates. While some of the criticism is based on misinformation, some of it is well-founded. In our view, some provisions of the Criminal Code are simply outdated and have been overtaken by new technology and approaches. Continuing to hang on to the old procedures is both expensive and time consuming and in no way advances the interests of justice.

Our submissions on these points address technical concerns but also, and more fundamentally, respect for and integrity of the criminal justice system. We ask, therefore, that you give careful consideration to our comments in this regard. Generally, what you will hear is that the steps being taken are important but regrettably do not go far enough.

With respect to remote appearances, daily in our courts persons in custody appear for adjournments and to be remanded, et cetera. Typically, these take less than a minute and in some cases only a

prévention. Il existe ainsi dans la loi un mécanisme qui permet la suppression de la pornographie en question, empêchant de cette façon la possibilité de continuer d'exploiter ces victimes.

La disposition qui interdit la communication au moyen d'un ordinateur afin de leurrer un enfant est également une mesure importante et utile qui va nous aider à protéger nos enfants dans un domaine où leur vulnérabilité a déjà été avérée. Nous avons quand même quelques suggestions à faire concernant cette disposition.

D'abord, nous sommes un peu préoccupés par la hiérarchie des âges indiqués aux sous-alinéas. Cela risque de créer certains problèmes d'ordre pratique dans l'enquête et la poursuite. Deuxièmement, nous nous demandons si les définitions sont suffisamment larges afin de s'appliquer aux courriels intranet ou internes et aux genres de systèmes informatisés qui sont maintenant assez répandus dans les secteurs public et privé. Dernièrement, la disposition ne vise pas les adultes qui facilitent la commission des infractions mentionnées dans l'article. Cela se produit quand un adulte demande l'aide d'un autre adulte afin de leurrer un enfant à des fins sexuelles, par exemple, et une disposition qui s'applique à ce genre de cas aiderait nos agents clandestins dans leurs enquêtes.

Je vais maintenant passer à la disposition qui concerne le désarmement d'un agent de police. Cette disposition importante a été introduite grâce au travail acharné de nos collègues de l'Association canadienne des policiers et policières. La mesure est fortement appuyée par l'Association canadienne des chefs de police et nous estimons que cet article est essentiellement de nature préventive et cherche à réduire le nombre de tentatives de désarmement d'agents de police. Nous croyons que cette disposition importante permettra ainsi de réduire le nombre de policiers et de passants innocents blessés ou tués lors de ce genre d'infraction.

Pour ce qui est de certaines questions concernant la procédure criminelle, depuis des années l'Association canadienne des chefs de police demande qu'on apporte des modifications à la procédure criminelle et estime qu'il ne s'agit pas là simplement d'amendements de forme. On entend de la part des citoyens beaucoup de frustration concernant notre système de justice pénale. Parfois les critiques sont basées sur de mauvais renseignements et parfois elles sont fondées. À notre avis, certaines dispositions du Code criminel sont tout simplement désuètes et ont été rendues caduques par de nouvelles technologies et méthodes. S'accrocher aux vieilles procédures nous coûte de l'argent et du temps et ne favorise en rien les intérêts de la justice.

Nous avons présenté notre point de vue sur des questions techniques mais notre souci fondamental, c'est le respect et l'intégrité du système de justice pénale. Nous vous demandons donc d'étudier soigneusement nos observations à ce sujet. On peut résumer nos propos en disant que de façon générale, les mesures envisagées sont importantes mais malheureusement ne vont pas assez loin.

En ce qui concerne les comparutions à distance, il arrive tous les jours dans nos tribunaux que des personnes placées sous garde comparaissent pour demander un renvoi et restent sous garde,

few seconds. These are not trials or hearings but rather merely adjournments. Many jurisdictions are trying to implement video remands so that the exorbitant expense of transporting and securing prisoners for remands can be avoided. The problem is that under the current and the proposed law, it is still voluntary. Quite frankly, prisoners enjoy the opportunity to get out of their cells for a day and come to court. We need something to make this process work.

With respect to private prosecutions, this is a very important topic for police and public officials. Under criminal law, every person has the right to commence criminal proceedings against another person. Regrettably, these provisions are often misused. For example, there have been several high-profile cases in Ottawa where police officers and senior public officials have been subjected to months of expense and stress as a result of this kind of action. Again unfortunately, once the process has been commenced, other officials are loath to interrupt the process, and it is disturbing how far and to what extent these actions can go before they are terminated.

One executive member of the RCMP attributes a heart attack to the rigors of facing this kind of unfounded but stressful process. We are currently aware of ongoing cases in Toronto, Oshawa and Peel.

I personally am the commander of the OPP Professional Standards Bureau and am very familiar with the formal procedure for police complaints, which includes both civilian oversight and rights of appeal for the complainant. Increasingly, however, private prosecutions are used as an alternative to the proper complaints and appeal process.

Tens of thousands of dollars of public funds and extensive resources are wasted in these ill-conceived actions. As a result of our appearance at the House of Commons committee and letters sent to Ontario ministers of the Crown, we can report to you that the Province of Ontario is taking a very hard look at these provisions, especially in relation to police officers.

As a result, we share the concern that is reflected in this provision but believe that the proposed sections do not go far enough. We agree that applications for private prosecutions ought to go to a judge, but we go further and recommend the following: If the judge decides that the matter ought to proceed, then the Crown must take carriage of the prosecution so that the community can be assured that the prosecution is both a proper and professional approach and consistent with the law and standards set by Parliament and the provincial legislatures. We believe that this matter requires a consistent approach and that it should not be left to be addressed by provincial policy.

Finally, with respect to preliminary inquiries, a preliminary inquiry has historically been used in most serious cases to determine whether there is enough evidence for a trial and to ensure that disclosure to the accused has been made. This involves the Crown producing all its witnesses and putting its case before

et cetera. Généralement, ces formalités prennent moins d'une minute et dans certains cas, seulement quelques secondes. Il ne s'agit pas de procès ni d'audiences mais simplement d'ajournements. Plusieurs provinces essaient de mettre en place un système par vidéo afin d'éviter les dépenses exorbitantes reliées au transport et à la garde des prisonniers qui comparaissent pour un renvoi. Le problème, c'est que d'après la loi actuelle et le projet de loi, cela reste facultatif. Il faut comprendre que les prisonniers sont contents de cette possibilité de sortir de leurs cellules pour la journée pour comparaître devant le tribunal. Il nous faut quelque chose qui permet à ce système de fonctionner.

En ce qui concerne les poursuites personnelles, c'est un sujet très important pour la police et pour les agents de la Couronne. Tout le monde a le droit de lancer une procédure pénale contre une autre personne, en vertu du droit criminel. Malheureusement, on fait souvent un mauvais usage de ces dispositions. Par exemple, il y a eu plusieurs causes très publicisées à Ottawa où des policiers et des hauts fonctionnaires ont été soumis à des mois de stress et de dépenses à cause de ce genre d'action. Encore là malheureusement, une fois la procédure lancée, d'autres agents hésitent à l'interrompre, et il est inquiétant de voir jusqu'où ces poursuites peuvent aller.

Un membre exécutif de la GRC dit avoir fait une crise cardiaque à l'idée d'affronter ce genre de procédure sans fondement mais stressante. En ce moment, nous savons qu'il y a des causes en cours à Toronto, Oshawa et Peel.

Je suis le commandant du Bureau des normes professionnelles de la Police provinciale de l'Ontario et je connais très bien la procédure pour ce qui est des plaintes contre la police, ce qui inclut la surveillance civile et les droits d'appel du plaignant. Mais les poursuites privées sont de plus en plus utilisées comme solution de rechange au processus approprié de plaintes et d'appel.

Des dizaines de milliers de dollars de fonds publics et de vastes ressources sont gaspillées par ces actions peu réfléchies. Par suite de notre comparution devant le Comité de la Chambre des communes et de lettres envoyées aux ministres de la Couronne de la province de l'Ontario, nous pouvons vous dire que la province examine de près ces dispositions, surtout par rapport aux agents de police.

En conséquence, nous éprouvons la même préoccupation visée par cette disposition, mais nous croyons que les articles proposés ne vont pas assez loin. Nous convenons que les demandes de poursuites privées devraient être soumises à un juge, mais nous allons plus loin et nous recommandons ce qui suit: Si un juge décide qu'il y a matière à poursuite, la Couronne devrait s'en occuper afin que la communauté soit assurée que la poursuite est une démarche convenable et professionnelle qui respecte les lois et les normes établies par le Parlement et les assemblées législatives provinciales. Nous croyons que cette question exige une démarche cohérente, et qu'elle ne devrait pas être réglée par le biais des politiques provinciales.

Enfin, en ce qui concerne les enquêtes préliminaires, ces enquêtes ont traditionnellement été utilisées dans la plupart des cas graves afin de déterminer s'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour justifier un procès et s'assurer que la preuve ait été communiquée à l'accusé. La Couronne doit présenter tous ses

the preliminary hearing judge. The defence rarely calls evidence. The CACP has strong views on this topic and has been making submissions to the government for several years concerning the preliminary inquiry. We welcome the important steps taken in Bill C-15A in narrowing the scope of preliminary hearings but question why preliminary hearings are simply not abolished. The process is very expensive and time-consuming and in our opinion, in light of the Charter and/or extensive laws on disclosure, simply no longer justified.

In conclusion, the CACP and its members respect and are grateful for the opportunity to appear before this committee to make submissions on the future of Canadian criminal law.

Mr. David Griffin, Executive Agent, Canadian Police Association: Honourable senators, we sincerely appreciate the opportunity to appear today before the committee to speak in support of Bill C-15A. With me today is Sandy Brohman, President of the Peel Regional Police Association. Mr. Brohman will address the committee with respect to the proposed "disarm peace officer" provision of the bill, and I will then speak on the other aspects of Bill C-15A.

Mr. Sandy Brohman, President of Peel Regional Police Association, Canadian Police Association: Constable Scott Rossiter started his police career at 21 Division of Peel Regional Police. After marrying Penny, also an employee, and starting a family Scott and Penny decided to move to a smaller community in southwestern Ontario to make a better life. Scott then left Peel and joined the Ingersoll Police Service.

On September 19, 1991, Scott was working in evening shift and stopped to investigate a male cyclist in the municipal parking lot next to the police station. An altercation occurred and the cyclist managed to relieve Scott of his police revolver. Constable Rossiter was fatally wounded with a single gunshot wound to the head. He was 30 years old and the father of two small children.

We do not know how many police officers have been killed in Canada with their firearms. While we do not have statistics on the number of incidents involving the disarming or attempted disarming of police officers, we do know from talking with our members that this type of aggression is on the rise.

I would like to speak on behalf of the need for this new provision and tell you about several recent cases involving Peel police officers. As you may know, the Peel Regional Police provide police service to approximately 1 million citizens in the cities of Brampton and Mississauga, to the West of Toronto, as well as providing policing for Pearson International Airport.

On December 7, 1998, Constable Michael Seymour was working in uniform and intervened in a dispute among several men. When he tried to stop one of the aggressors, Constable Seymour was punched in the face, his patrol jacket pulled over his head and he was knocked to the ground. While one male got on

témoins et plaider sa cause devant le juge à l'audience préliminaire. La défense produit rarement des preuves. L'Association canadienne des chefs de police a des opinions bien arrêtées à ce sujet et soumet ses observations au gouvernement depuis plusieurs années au sujet des enquêtes préliminaires. Nous saluons les mesures importantes prises dans le projet de loi C-15A pour limiter la portée des enquêtes préliminaires, mais nous nous demandons pourquoi ces enquêtes ne sont pas tout simplement supprimées. Elles coûtent très cher, prennent beaucoup de temps et nous croyons qu'à la lumière de la Charte ou des lois sur la divulgation, elles ne sont tout simplement plus nécessaires.

En conclusion, notre association et ses membres vous savent gré de l'occasion de comparaître devant ce comité pour vous faire part de nos observations sur l'avenir du droit criminel canadien.

M. David Griffin, agent exécutif, Association canadienne des policiers et policières: Honorables sénateurs, nous sommes vraiment très reconnaissants d'avoir la possibilité de comparaître devant le comité aujourd'hui pour appuyer le projet de loi C-15A. M. Sandy Brohman, président de l'Association des policiers de la région de Peel, m'accompagne aujourd'hui. M. Brohman prendra la parole au sujet de la disposition proposée dans le projet de loi concernant le désarmement d'un agent de la paix. Par la suite, je prendrai la parole pour vous parler d'autres éléments du projet de loi C-15A.

M. Sandy Brohman, président de l'Association des policiers de la région de Peel, Association canadienne des policiers et policières: L'agent de police Scott Rossiter a commencé sa carrière dans la police à la 21^e division de la Police de la région de Peel. Après avoir épousé Penny, qui est également une employée, et après avoir décidé de fonder une famille, Scott et Penny ont décidé de déménager dans une plus petite collectivité dans le sud-ouest de l'Ontario afin d'améliorer leur vie. Scott a donc quitté Peel pour travailler pour le service de police d'Ingersoll.

Le 19 septembre 1991, Scott faisait le quart de soir et s'est arrêté pour interroger un cycliste dans le stationnement municipal à côté du poste de police. Une querelle a eu lieu et le cycliste a réussi à s'emparer du revolver de Scott. Atteint d'une balle à la tête, l'agent Rossiter a été mortellement blessé. Il avait 30 ans, et était père de deux jeunes enfants.

Nous ne savons pas combien d'agents de police ont été tués avec leurs propres armes à feu au Canada. Même si nous n'avons pas de statistiques portant sur le nombre d'incidents impliquant le désarmement ou les tentatives de désarmement d'agents de police, nous savons que ce genre d'agression se produit de plus en plus.

Je voudrais vous parler des raisons pour lesquelles nous avons besoin de cette nouvelle disposition et évoquer quelques cas récents impliquant des policiers de Peel. Comme vous le savez peut-être, la police de la région de Peel dessert environ un million de citoyens des villes de Brampton et Mississauga, à l'ouest de Toronto, ainsi que l'aéroport international Pearson.

Le 7 décembre 1998, l'agent de police Michael Seymour travaillait en uniforme quand il est intervenu dans une querelle entre plusieurs hommes. Quand il a essayé d'arrêter un des agresseurs, le constable Seymour a été frappé au visage, on lui a rabattu sur la tête et on l'a assommé. Un homme a commencé à

top of the officer and began punching him, another began kicking him. His head was slammed against the ground while an attempt was made to relieve him of his duty firearm. If not for the intervention of a witness, who was actually passing by, the aggressors may have been successful, as two safety latches on the officer's safety holster had been released.

On June 11, 1999, Uniformed Patrol Constable Susan Dyet was attempting to arrest a male who had assaulted another officer. In the process, the suspect grabbed her firearm and tried to remove it from her holster. Again, witnesses assisted in preventing the man from obtaining her service revolver.

On August 15, 1999, Constable Kirk MacDonald was working in plain clothes and attempting to arrest a man for breach of his recognizance. He identified himself as a police officer and attempted to take custody of the male. At that time, the male responded violently, throwing the officer against a fence, kicking and kneeing him when he did so. He tried to relieve the officer's firearm while shouting at his girlfriend to shoot the officer. Fortunately, Constable MacDonald was able to protect the weapon and the individual fled the scene.

On May 14, 2000, Constable Peter McLaughlin was speaking on the telephone in the Mississauga General Hospital when a patient suddenly grabbed at the officer's weapon and was able to actually break the firearm free from his holster and gain possession. Fortunately, Constable McLaughlin, with the assistance of hospital personnel, was able to gain control of the firearm before the weapon was discharged.

On May 26, 2000, two Peel police officers responded to a call for suspicious male. When Constable Chris Lachapelle arrived, two males attacked him and attempted to dislodge his firearm. The officer maintained the security of his firearm during the attack. When a second officer, Sergeant Bond, arrived, one of the males attacked Sergeant Bond and was successful in removing the officer's gun from his holster. However, the gun fell to the ground in the skirmish. Sergeant Bond was able to prevent the attacker from reaching the weapon to gain control.

On March 28, 2001, police attempted to stop a vehicle for impaired driving as the vehicle pulled into the driveway of the driver's residence. During the arrest, the man yelled for the assistance of his family. The man's father and two women ran out of the house and surrounded the uniformed police officer, Inspector Bob Strain. The father attempted to pull the officer away from his son. At that time, a second officer, Constable Dave Manson, arrived and attempted to intervene. The father then attempted to remove Constable Manson's firearm, after punching the officer repeatedly in the face. Constable Manson managed to retain his firearm until other officers arrived at the scene.

On April 2, 2001, Constable Dana Nicholas was working at Clarkson Secondary School as a school liaison officer and was called to the front of the school to deal with a disturbance. A 19-year-old male, who had been a student at that school, charged the officer and struck her in the head and face and knocked her to the ground. He proceeded to kick Constable Nicholas in the head,

lui donner des coups de poing, pendant qu'un autre lui donnait des coups de pied. On lui a frappé la tête contre le sol pendant qu'on essayait de le délester de son arme à feu de service. Si un témoin n'était pas intervenu, une simple passant, les agresseurs auraient peut-être réussi, vu que deux crans de sûreté de l'étui de sûreté de l'agent avaient été déagés.

Le 11 juin 1999, la patrouilleuse en uniforme Susan Dyet tentait d'arrêter un homme qui avait agressé un autre policier. Pendant ce temps, le suspect a mis la main sur son arme à feu et a essayé de le retirer de l'étui. Encore une fois, des témoins ont aidé la policière à empêcher l'homme de s'emparer de son revolver de service.

Le 15 août 1999, l'agent de police Kirk MacDonald travaillait en tenue civile et essayait d'arrêter un homme pour bris d'engagement. Il s'est identifié comme agent de police, et il a essayé de l'arrêter. À ce moment-là, l'homme est devenu violent, jetant l'agent contre une clôture, et le rouant de coups de pied et de genou. L'homme a tenté de prendre l'arme à feu du policier tout en criant à sa copine de faire feu sur l'agent. Heureusement, l'agent de police MacDonald a pu protéger son arme et l'individu a pris la fuite.

Le 14 mai 2000, l'agent de police Peter McLaughlin était au téléphone à l'hôpital général de Mississauga quand un patient s'est jeté sur son arme, l'a sortie de son étui et s'en est emparé. Heureusement, l'agent McLaughlin, avec l'aide du personnel de l'hôpital, a pu récupérer l'arme à feu avant que l'homme ne fasse feu.

Le 26 mai 2000, deux agents de police de Peel ont répondu à un appel concernant un individu louche. Quand le policier Chris Lachapelle est arrivé, il a été attaqué par des hommes qui ont tenté de s'emparer de son arme à feu. L'agent a pu réussir à protéger son arme à feu pendant l'attaque. Quand un deuxième agent, le sergent Bond est arrivé, un des hommes s'est lancé sur lui et a réussi à sortir le fusil de son étui. Toutefois, le fusil est tombé par terre pendant l'escarmouche. Le sergent Bond a pu empêcher l'agresseur d'atteindre l'arme et le maîtriser.

Le 18 mars 2001, la police a tenté d'arrêter quelqu'un pour conduite avec facultés affaiblies au moment où le conducteur entrain dans l'allée de sa résidence. Pendant l'arrestation, l'homme a crié à sa famille pour demander leur aide. Le père de l'homme et deux femmes sont sortis de la maison en courant et ont entouré l'agent de police en uniforme, l'inspecteur Bob Strain. Le père a essayé d'éloigner l'agent de son fils. À ce moment-là, un deuxième policier, l'agent de police Dave Manson, est arrivé et a tenté d'intervenir. Le père a ensuite essayé de prendre l'arme à feu de l'agent Manson, après lui avoir donné des coups de poing dans la figure à plusieurs reprises. L'agent de police Manson a réussi à protéger son arme à feu jusqu'à ce que d'autres policiers arrivent sur la scène.

Le 2 avril 2001, l'agent de police Dana Nicholas travaillait à l'école secondaire Clarkson comme agent de liaison quand on l'a appelée devant l'école pour régler une bagarre. Un homme âgé de 19 ans, qui avait étudié à cette école, s'est jeté sur elle, l'a frappée à la tête et au visage et l'a renversée par terre. Il lui a ensuite donné des coups de pied à la tête, au visage, aux jambes et au dos.

face legs and back. The attacker attempted on three occasions to pull her gun from its holster without success and was finally subdued with the assistance of school personnel who joined in to assist the officer.

At 8:30 in the morning on July 13, 2001, police approached a man walking in rush-hour traffic down the middle of Steeles Avenue, a main road in the City of Brampton. The man lunged at Constable Smith when he approached him and screamed, "Now you're going to die," and grabbed the officer's weapon. A struggle ensued on the street and Constable Smith succeeded in protecting his firearm and gaining control of the accused.

These are just eight incidents that have come to our attention in my service alone. There were 10 police officers involved who may not have made it home that night from their shift had it not been for their presence of mind, the security of their equipment, the effectiveness of their training and indeed the swift intervention of nearby witnesses and other police officers.

While some of the officers were injured in these incidents, the results could have been far more tragic. The risk to officers increases dramatically when an attempt is made during an arrest altercation to disarm the officer of any piece of his protective equipment. Police officers during that time are no longer able to defend themselves properly as their focus shifts to preventing the offender from gaining control of their equipment. In all these incidents that I have outlined, that means their firearm.

We are certainly grateful to Minister McLellan for listening to our concerns and bringing this provision of Bill C-15A forward. It goes without saying that we strongly support the proposal as it is presented in its present form.

Mr. Griffin: I will now turn briefly to the other portions of Bill C-15A.

Children are the most vulnerable group in society and are in need of protection from those who prey on them. The growth of the Internet has significantly increased the availability of child pornography and facilitates attempts by paedophiles to find new victims. We support the proposed sexual exploitation provisions dealing with child pornography and Internet luring. We would, however, like the government to establish a national sex offender registry, as set out in our brief at tab A.

We have also proposed a number of other strategies in our recommendations, which include establishing a national photo image database, the creation of a national tip line and raising the age of consent to 16 for children to have sex with older persons.

We concur with the proposal to increase the maximum sentence for criminal harassment. We had the benefit of being here this afternoon while this issue was discussed with Minister McLellan. Indeed, a witness from the Canadian Police Association, Sergeant Lynn Cunningham, from Calgary, was here when Senator Oliver's bill was being discussed.

L'agresseur a essayé à trois reprises sans succès de retirer son arme à feu de son étui. Avec l'aide du personnel de l'école venu prêter main-forte à l'agent, il a été maîtrisé.

À 8 h 30 le 13 juillet 2001, la police s'est approchée d'un homme qui marchait en pleine circulation d'heures de pointe au milieu de Steeles Avenue, une artère de la ville de Brampton. L'homme s'est précipité sur l'agent Smith lorsqu'il s'est approché de lui en criant: «Maintenant tu vas mourir», et il s'est emparé de l'arme de l'agent. Les hommes se sont battus dans la rue et l'agent Smith a réussi à protéger son arme et à maîtriser l'accusé.

Ce ne sont là que huit incidents qui ont été portés à notre attention dans mon seul service. Dix des agents de police concernés ne seraient peut-être pas revenus vivants de leur quart cette nuit-là n'étaient leur présence d'esprit, la sécurité de leur équipement, l'efficacité de leur formation et sans doute l'intervention rapide de témoins et d'autres agents de police qui n'étaient pas loin.

Quelques-uns des agents ont été blessés lors de ces incidents, mais les résultats auraient pu être beaucoup plus tragiques. Le risque encouru par un agent s'accroît d'une manière radicale lorsqu'on cherche au cours d'une arrestation à s'emparer d'un élément quelconque de son équipement de protection. Les agents de police, dans ces moments-là, ne peuvent plus se défendre adéquatement puisque leur attention est distraite par leurs efforts d'empêcher l'agresseur de s'en emparer. Dans tous les incidents que j'ai décrits, par équipement, on veut dire leur arme à feu.

Nous sommes certainement reconnaissants à la ministre McLellan d'avoir écouté nos préoccupations et d'avoir proposé cette disposition du projet de loi C-15A. Il va sans dire que nous sommes fortement en faveur de la proposition sous sa forme actuelle.

M. Griffin: Je vais maintenant parler brièvement des autres parties du projet de loi C-15A.

Les enfants sont le groupe le plus vulnérable de la société et ils ont besoin d'être protégés contre les prédateurs. La croissance de d'Internet a entraîné une forte augmentation de la disponibilité de la pornographie juvénile, ce qui aide les pédophiles à trouver de nouvelles victimes. Nous appuyons les dispositions que vous proposez à l'égard de la pornographie juvénile et de la séduction par Internet. Toutefois, nous souhaitons que le gouvernement établisse un registre national des délinquants sexuels, comme nous l'avons noté sous l'onglet A de notre mémoire.

Nous avons également proposé plusieurs autres stratégies dans nos recommandations, y compris l'établissement d'une base de données nationale de portraits photographiques, la création d'une ligne téléphonique nationale pour les dénonciations et l'augmentation à l'âge de 16 ans de l'âge où un enfant peut consentir aux relations sexuelles avec une personne plus âgée.

Nous appuyons la proposition qui ferait augmenter la peine maximale pour le harcèlement criminel. Cet après-midi, nous avons eu la chance d'entendre la discussion avec la ministre McLellan à ce sujet. De fait, un témoin de l'Association canadienne des policiers, le sergent Lynn Cunningham de Calgary, était présente lors du débat sur le projet de loi du sénateur Oliver.

Criminal harassment is a serious predatory type of offence. We recommended and continue to recommend that the law be strengthened by including a significant minimum sentence for second and subsequent offences. One of the concerns that Sergeant Cunningham brought forward at that time was that in many cases repeat offenders were still being given non-custodial sentences, increasing the risk and concern for the victim. We have also proposed changes to include the offence of criminal harassment, within the long-term offender and dangerous offender provisions of the Criminal Code of Canada.

We concur with the proposed changes dealing with sexual exploitation of person with disabilities. We are somewhat ambivalent over the proposal concerning home invasions and would point out that the offences of break and enter and robbery already carry maximum sentences of life imprisonment. Unfortunately, maximum sentences do not seem to have any significant effect on sentencing practices of members of the judiciary.

The proposals to streamline criminal procedure appear to bring our archaic justice system one step closer towards 20th century efficiency, notably two years after the world moved into the 21st century. We would like to see the procedures amended to provide for mandatory electronic disclosure of documentary evidence and suggest that a serious contemporary evaluation concerning the effectiveness of our judicial system is long overdue.

With respect to the miscarriage of justice proposals, we would question whether the expansion of this process to include summary conviction offences is warranted given the costly levels of appeal already available. Second, we have cautioned that the minister may be leaving open too much latitude for judicial review of these determinations. Finally, we believe that victims should be notified at the time of application, consulted during the review process, provided a copy of the final investigative summary and afforded an opportunity to make submissions prior to a determination.

We would also like to speak in favour of the proposal submitted by the Canadian Association of Chiefs of Police dealing with private prosecutions. Certainly this is an issue that can affect front-line police officers as well.

In conclusion, we support Bill C-15A and have proposed a number of improvements within our brief for future changes within the existing law. We thank you for your consideration and attention and would welcome any questions.

Senator Pearson: It is always valuable for us to have an opportunity to hear from people who come from a practical experience background that is a distance from many of us.

I am interested on this question of child pornography. I am interested in knowing how many people that have been charged under even the existing offences are under 18.

Le harcèlement criminel est un crime grave contre les personnes. Nous avons recommandé et nous recommandons toujours que la loi soit renforcée en y incorporant une peine minimale importante pour le deuxième délit et les délits suivants. L'un des problèmes soulevés alors par le sergent Cunningham était le fait que dans plusieurs cas les récidivistes recevaient des peines sans incarcération, ce qui augmentait le risque et l'inquiétude de la victime. Nous avons aussi proposé des changements pour inclure le délit du harcèlement criminel, dans les dispositions du Code criminel du Canada visant les délinquants à contrôler et les contrevenants dangereux.

Nous appuyons les modifications proposées au sujet de l'exploitation sexuelle des personnes handicapées. Nous avons quelques doutes au sujet de la proposition qui traite des invasions de domiciles et nous voudrions souligner que les délits de vol avec effraction et de vol qualifié sont déjà passibles d'une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité. Malheureusement, les peines maximales ne semblent pas avoir beaucoup d'effet sur les pratiques des juges en matière de sentence.

Les propositions visant à rationaliser la procédure criminelle semblent amener notre système judiciaire archaïque un pas plus près de l'efficacité du XX^e siècle, deux ans après le passage au XXI^e siècle. Nous voulons que la procédure soit modifiée afin d'obliger la divulgation électronique de la preuve documentaire; nous estimons qu'une évaluation sérieuse et contemporaine de l'efficacité de notre système judiciaire se fait attendre depuis trop longtemps.

Quant aux propositions sur les erreurs judiciaires, nous ne croyons pas que ce processus doit être appliqué aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, étant donné qu'il y a déjà la possibilité de faire appel des décisions, des appels qui coûtent cher. Deuxièmement, nous avons fait la mise en garde que la ministre laisse peut-être une trop grande marge de manœuvre pour la révision judiciaire de ces décisions. Enfin, nous estimons qu'il faut notifier les victimes au moment de la demande et qu'elles doivent être consultées pendant la révision. D'ailleurs, les victimes devraient recevoir une copie du résumé final de l'enquête et avoir l'occasion de présenter des demandes avant que la décision soit prise.

Nous sommes également en faveur de la proposition de l'Association canadienne des chefs de police qui porte sur les poursuites personnelles. Cette question va certainement toucher les policiers de première ligne également.

Pour conclure, nous appuyons le projet de loi C-15A, et nous avons suggéré un certain nombre d'améliorations dans notre mémoire, des modifications qui pourraient être apportées à la loi actuelle à l'avenir. Merci de nous avoir entendus; nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Pearson: Il nous est toujours utile d'entendre les témoignages de ceux qui ont une expérience pratique dans ces domaines, car bon nombre d'entre nous en sont assez loin.

La question de la pornographie juvénile m'intéresse. Je voudrais savoir combien de gens qui ont été accusés même en vertu des dispositions actuelles ont moins de 18 ans.

Mr. Griffin: I can only offer that I regret that our president Grant Obst is not able to be here today. He is involved with a sex crime unit in Saskatoon, where he is a police officer. He has introduced a program to deal with street youth and, in particular, street prostitutes and the concern over the lowering age of young people that are involved in the sex trade in his community and others across Canada.

I would say from what I have heard from him and his discussions of the programs there that they are trying to shift the focus away from dealing with these young people as criminals and more as victims. I would say that in a high proportion of those situations he is dealing with people who have been introduced at a very young age.

Senator Pearson: I think one of the issues when you ask for a sex offender register is that we have heard that sexual offences against children are very frequently committed by children, if you are defining children as under the age of 18. A very large number of these offences take place between children. In that definition of course, they would not call themselves children. "Juveniles" is a better term. That is a concern when we look towards a less punitive approach to young people engaged in the sex trade. This is not for now but the long term. When we look at some of the issues around things like registers and so on, are we making adequate exceptions or being attentive enough to the fact that it is juveniles and adults?

Mr. Griffin: Just to clarify, when we speak about a sex offender registry, we are dealing specifically with older people who are preying on others, whether it be sex offenders adult to adult or adult to children. It is not our intention to be dealing with children in the sex trade but rather people who are preying on children or people who are paedophiles, people who are chronic sex offenders and using violence against others in sexual acts. We are certainly not talking about trying to register kids that have been drawn into the sex trade on the street.

Senator Pearson: One of the interesting pieces of information out of South Africa is that when they raised the age of sexual consent they ended up with a lot of young people on their sex offender register. That is something to think about as you are making your resolutions and so on. I am trying to ensure that we capture only the ones who really need to be captured.

Mr. Griffin: Again, we were trying to be careful to make it clear we are talking about older persons having sex with children — the situation where a 40-year-old is picking up a 15-year-old in the streets of Vancouver. The 15-year-old is consenting — in some cases now it is 11 or 12 — but should that 15-year-old really be in a position to consent in that situation? Certainly children within the same age group is a different situation. A 17-year-old with a 16- or 15-year-old is not what we are trying to capture.

M. Griffin: Malheureusement, notre président, M. Grant Obst, n'a pas pu venir aujourd'hui. Il est policier à Saskatoon, et il travaille dans une unité qui s'occupe des crimes sexuels. Il a établi un programme à l'intention des enfants de la rue, surtout ceux qui se livrent à la prostitution. Ce programme vise les enfants qui font le commerce du sexe dans sa communauté et ailleurs au Canada, qui sont de plus en plus jeunes.

D'après ce qu'il m'a dit, et d'après ses analyses des programmes qui sont en place, on essaie de ne pas criminaliser ces jeunes, mais plutôt de les traiter comme des victimes. Je dirais qu'une grande proportion de ces jeunes ont été entraînés dans le monde de la prostitution à un âge très jeune.

Le sénateur Pearson: À mon avis, quand on réclame l'établissement d'un registre des délinquants sexuels, on se heurte au problème des enfants qui commettent des infractions sexuelles contre d'autres enfants. C'est très souvent le cas, si vous définissez un enfant comme quelqu'un âgé de moins de 18 ans. Un très grand nombre de ces infractions se font entre enfants. Bien sûr, dans cette définition on ne parle pas des enfants. Le mot «juvénile» est un meilleur terme. C'est une préoccupation quand nous sommes à la recherche d'une démarche moins répressive envers les jeunes qui font le commerce du sexe. Je ne parle pas du présent, mais de l'avenir. Quand nous examinons des questions comme celles des registres et ainsi de suite, est-ce que nous faisons des exceptions adéquates, est-ce que nous tenons compte du fait qu'il s'agit de jeunes et d'adultes?

M. Griffin: Je voudrais apporter une précision: quand on parle d'un registre des délinquants sexuels, on parle spécifiquement d'adultes qui exploitent les autres, soit des adultes, soit des enfants. Nous n'avons pas l'intention d'inscrire au registre des enfants qui font le commerce du sexe, mais plutôt des adultes qui exploitent des enfants ou les pédophiles, les délinquants sexuels invétérés et ceux qui se livrent à la violence lors d'actes sexuels. Nous ne voulons aucunement inscrire les enfants qui ont été attirés dans le commerce du sexe dans la rue.

Le sénateur Pearson: J'ai appris quelque chose d'intéressant au sujet de l'Afrique du Sud. Quand on a augmenté l'âge requis pour consentir à des relations sexuelles dans ce pays, beaucoup de gens se sont trouvés inscrits au registre des délinquants sexuels. Vous devez en tenir compte au moment de rédiger vos résolutions et ainsi de suite. J'essaie de m'assurer que nous inscrivons seulement les gens qui devraient vraiment être inscrits dans ce registre.

M. Griffin: Nous avons fait très attention de préciser qu'il s'agit d'adultes qui ont des relations sexuelles avec des enfants: disons, un adulte de 40 ans qui ramasse une adolescente de 15 ans dans les rues de Vancouver. Cette fille de 15 ans donne son consentement — mais cette adolescente de 15 ans est-elle vraiment en mesure de consentir dans cette situation? Certainement, la situation est tout à fait différente s'il s'agit de jeunes de la même catégorie d'âge qui ont des relations sexuelles. Nous ne voulons pas inscrire dans le registre un jeune de 17 ans qui a des relations sexuelles avec une fille de 15 ou 16 ans.

Senator Pearson: That is why I am saying we have to find the right instrument and not just think we solved it with one instrument. That is not really a question but rather a comment. Your experience is valuable.

Mr. Westwick: You have raised a very interesting point. We would undertake to try to provide more detail to your question. My only question is whether we should direct our response to the chair or directly to you. I am in your hands.

The Chairman: If you are replying with something written for us, you can send it to the clerk or to me, and I will see that everyone gets a copy of it.

Senator Pearson: It would be useful for us all.

The Chairman: We will be dealing with this issue again, I am sure.

Mr. Westwick: We would be pleased to do that. It may take some time to canvass our member agencies, but we will see if we can develop some information that addresses the point. It is very important.

Senator Joyal: In the last part of your brief, page 10, paragraph 7, you propose that Bill C-15A be amended to require electronic disclosure of documentary evidence, restrict application of ministerial review provisions to indictable offences, eliminate the possibility of judicial review decisions determined by a ministerial review, and then provide victims with notification of applications made for ministerial review, a copy of the final investigative summary, and then an opportunity to make written submissions prior to a determination by the minister.

I know it has been a long afternoon, but we just had two witnesses who addressed that issue in a very extensive way. I think it would be fair for you to give us your view of how the system works presently and the recommendation that we would be better to leave things as is than to change them the way proposed in this bill.

Mr. Griffin: I will try to be brief, but this kind of opens the door to the whole host of issues. The first point under paragraph 7 is really separate and apart from the issue of wrongful conviction. Our concern there is that the police agencies and Crowns are trying to use technology, as was discussed by Minister McLellan this afternoon, to put documentary evidence onto a CD-ROM as opposed to boxes, and the problem of actually getting people to consent to that.

With respect to the wrongful conviction provisions, we certainly understand and support the need to have avenues to deal with cases. In particular, we seem to deal with historical cases where the evidentiary standards, the rules of disclosure and the ability to do forensic testing may not be the same standards that are applied today. We understand the need for some process to review that.

Le sénateur Pearson: Voilà pourquoi j'estime qu'il faut trouver le bon outil. Nous ne devrions pas croire avoir réglé le problème avec un seul outil. Ce n'est pas vraiment une question, mais plutôt une observation. Votre expérience est précieuse.

M. Westwick: Vous avez soulevé une question fort intéressante. Nous allons essayer d'y répondre en détail. Je voudrais tout simplement savoir si nous devrions vous envoyer la réponse directement ou si nous devrions l'envoyer à la présidente. C'est comme vous voulez.

La présidente: Si vous répondez par écrit, vous pouvez m'envoyer la réponse ou à la greffière, et je vais m'assurer que tout le monde en reçoive un exemplaire.

Le sénateur Pearson: Cela nous serait utile à tous.

La présidente: Je suis persuadée que nous serons confrontés à cette question une autre fois.

M. Westwick: Nous serons heureux de le faire. Ça risque de prendre un certain temps pour solliciter les avis de nos membres, mais nous allons essayer d'élaborer une réponse à cette question. Elle est très importante.

Le sénateur Joyal: Vers la fin de votre mémoire, à la page 10, au paragraphe 7, vous proposez des modifications au projet de loi C-15 afin d'exiger la divulgation électronique de la preuve documentaire, restreindre aux actes criminels les dispositions visant les demandes d'examen auprès du ministre, et éliminer la possibilité d'une révision judiciaire par le ministre, et de s'assurer que les victimes reçoivent un avis d'une demande d'un examen auprès du ministre, un exemplaire du résumé final de l'enquête, et finalement l'occasion de faire des soumissions écrites avant que le ministre prenne sa décision.

Je me rends compte que l'après-midi a été long, mais nous venons d'entendre deux témoins qui ont parlé de cette question de façon très exhaustive. Pourriez-vous nous faire part de vos opinions sur le système et la façon dont il fonctionne actuellement, et nous parler de votre recommandation visant à maintenir le statu quo plutôt que de changer la loi comme il est proposé dans ce projet de loi.

M. Griffin: Je m'efforcerai d'être bref, mais cette question couvre une foule de sujets. Le premier point évoqué au paragraphe 7 est tout à fait distinct de la question de la condamnation injustifiée. Nous nous inquiétons du fait que les corps policiers et les avocats de la Couronne essaient d'utiliser des moyens techniques, comme la ministre McLellan l'a mentionné cet après-midi, afin d'emmagasiner de la preuve documentaire sur un CD-ROM plutôt que dans des boîtes, et le problème, c'est qu'il est difficile de persuader les gens d'y consentir.

Quant aux dispositions sur la condamnation injustifiée, nous comprenons parfaitement qu'il faut des mécanismes pour régler ces cas. En particulier, nous sommes aux prises avec des cas qui datent d'il y a très longtemps, à une époque où les normes de preuve, les règles de divulgation et les tests médico-légaux n'étaient ce qu'ils sont aujourd'hui. Nous comprenons pourquoi un processus est nécessaire pour examiner ces cas.

Our first concern is whether it is prudent or necessary to expand that into summary conviction offences. You heard from the witnesses this afternoon that they themselves, at the present time, restrict their focus to the most serious of cases, cases in which people have been incarcerated for a substantial period of time or they are still incarcerated.

Our second concern arose as a result of our reading the work that was done by the Library of Parliament. I refer to whether decisions made by the minister may create the unintended consequence of there being another layer of judicial review available to those decisions and whether that is intended. In addition to the appeal processes within the court system, as well as the process under section 690, our concern is that adding another, perhaps, unintended layer, if the applicant is not satisfied with the minister's decision, could cause that person to seek a judicial review of the minister's decision.

The final concern deals with the victims in these situations. Consistent with our position for victims in all other aspects of the justice system, we feel that these victims should be notified at all stages of a process of this nature and be provided with an opportunity to make submissions. Certainly, if the evidence that is being brought forward is trying to discredit or contest evidence from the victim of that particular crime, then that is something that should be weighed in the process as well.

The victim should not hear on the six o'clock news that this decision has been rendered to permit the application to go forward. The victim should be notified during the course of the process.

Senator Joyal: To put it in an adjudicative way, on one hand you have the person who has been found guilty and who is trying to fight back his case. On the other hand you offer, and I have no objection as such, the victim the possibility of making written submissions. You then put the minister in the position of adjudicating two potential conflicting views. I have been a minister of the Crown. The last place I want to be is in a position where I have to judge on the rights and freedoms of people. This is a very serious position to be in as a minister. This committee has had before it, and the chair will remember, Bill C-40, which was the extradition bill. The minister was left with the decision to decide to extradite a Canadian citizen, or another person, to a country where the death penalty is imposed. I would not have liked to be in the position where I had to decide whether to sign the extradition papers. My approach to this is that if you reserve the decision in an arbitrary way, I feel it is better to put it into the hands of an independent.

This issue is a very difficult one. As we all know, fortunately, we no longer have the death penalty in Canada. If it were still in place, you can understand how difficult it would be to put the decision for the freedom of one person who has been in jail for so many years into the hands of one person. We all know that these things happen. Therefore, we must ensure that if we have a system to address that situation that system must be the fairest possible one. I say that because it is important to protect the person who must take the decision. We do not want to imagine a case where a

Nous nous demandons s'il est prudent ou nécessaire d'élargir ce processus aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Les témoins de cet après-midi vous ont dit qu'à l'heure actuelle, ils se limitent aux cas les plus sérieux, des cas où des gens ont été incarcérés pendant très longtemps ou sont encore derrière les barreaux.

Notre deuxième préoccupation découle de notre lecture du document de la Bibliothèque du Parlement. Je fais référence à cette question des décisions du ministre qui pourraient engendrer de façon involontaire la création d'un autre palier de révision judiciaire de ces décisions. Il faut déterminer si cette conséquence est voulue ou non. Il existe déjà des possibilités d'appel dans le système judiciaire, ainsi que le processus en vertu de l'article 690. Nous craignons que si on ajoute un autre palier, peut-être par inadvertance, si le demandeur n'est pas satisfait de la décision prise par le ministre, il demande une révision judiciaire de la décision du ministre.

Notre dernière préoccupation porte sur les victimes dans ces situations. Nous avons adopté une position relativement aux victimes dans tous les autres aspects du système judiciaire, et nous sommes restés fidèles à cette prise de position. Selon nous, il faut avertir les victimes à toutes les étapes du processus et elles doivent avoir l'occasion de faire des soumissions. Certainement, si on présente des preuves afin de mettre en doute ou contester les preuves de la victime des crimes en question, il faut en tenir compte également pendant le processus.

Si on décide d'accepter la demande, la victime ne devrait pas l'apprendre en écoutant les nouvelles à 6 heures le soir. Il faut avertir la victime au cours du processus.

Le sénateur Joyal: Du point de vue d'un juge, d'une part vous avez le coupable qui essaie de prouver son innocence. D'autre part, vous donnez à la victime la possibilité de faire des soumissions par écrit, et je ne m'y oppose pas. Ensuite, le ministre doit se prononcer, après avoir entendu deux points de vue qui risquent d'être contradictoires. J'ai déjà été ministre de la Couronne. Je ne voudrais absolument pas être obligé de prendre des décisions sur les droits et libertés des gens. C'est une responsabilité très lourde pour un ministre. Ce comité a déjà examiné le projet de loi C-40, qui portait sur l'extradition. La présidente s'en souviendra. En vertu de ce projet de loi, le ministre devra décider s'il va renvoyer un citoyen canadien, ou une autre personne, dans un pays où la peine capitale est imposée. Je n'aurais pas aimé être obligé de décider de signer les documents d'extradition ou non. À mon avis, si vous réservez la décision d'une façon arbitraire, il serait préférable de la confier à une personne indépendante.

Cette question est très difficile. Comme nous le savons tous, heureusement la peine capitale n'existe plus au Canada. Si elle existait, il serait très difficile de confier à une seule personne le soin de prendre une décision concernant la liberté d'une personne incarcérée depuis de nombreuses années. Nous savons tous que ce genre de choses arrivent. Donc, il faut nous assurer que s'il y a un système pour ces décisions, ce système doit être aussi équitable que possible. Si je le dis, c'est parce qu'il est important de protéger la personne qui doit prendre la décision. Nous ne

minister refuses the authorization, the investigation continues and another minister is appointed to replace the first. If that minister decides to go for a review and the person is found not guilty, I would not like to be the minister who said no.

This is a real thing. This is not a film. It is not Hollywood. This is the reality that we would face.

I receive your position on this. However, as I say, we must try to maintain the system that is most credible for citizens because it helps you in doing your job. It helps the system to function in a way of maintaining the trust of people in our democracy. The justice system is a large part of our democracy.

The Chairman: If you provide victims with notification of applications made for ministerial review, and I assume there will be many more applications than our minister ever decides to hear, are you not putting the victims through another hoop, another round of hurt?

Mr. Griffin: I think there may be others better qualified to answer that than us. Certainly, our organization sponsors the Canadian Resource Centre for Victims of Crime. Their experience is in dealing with victims and advising them about our corrections and parole system. The most common frustration we hear is about the lack of information. They respect our process. They respect that individuals have the right to different applications and hearings and what have you. Invariably, however, that notification is not received officially; it is received informally or through the media.

Our primary one is ensuring that they are notified through the formal channels. Perhaps we have not weighed senators' comments appropriately. However, we are certainly not suggesting that we turn this into a situation where everyone will be called upon to have another day in court so to speak. Often, in these murder cases, it would not be the victim but a family member survivor. Invariably, we want to ensure that they feel that they at least have some voice in the process.

I am not sure if we have thought through the unintended consequence of that. It is to ensure that they at least feel they are not complete spectators or outside the process.

The Chairman: Or completely excluded from it?

Mr. Griffin: That is right.

The Chairman: Thank you very much for waiting so patiently.

Mr. Brohman: I wish Senator Pearson was still here. I wish to respond to her comment on the sex offender registry. I have another example from Peel. About 12 years ago, a young boy by the name of Christopher was kidnapped from a shopping plaza in Brampton. I was on duty that night. Part of my duties was to check every parked car within eight blocks of that plaza. We found out afterwards that young Christopher was alive for several days after he was kidnapped and before he was murdered. If we

voudrions pas qu'un ministre refuse l'autorisation, que l'enquête continue et qu'un autre ministre soit nommé pour remplacer le premier. Si le deuxième ministre accorde un examen et que la personne est trouvée non coupable, je ne voudrais pas être le ministre qui a refusé en premier.

C'est un problème réel. Ce n'est pas un film d'Hollywood. Nous serions aux prises avec une telle réalité.

Je constate votre position sur cette question. Toutefois, comme je l'ai dit, il nous faut maintenir un système des plus crédibles aux yeux des citoyens parce qu'une telle crédibilité vous aide à faire votre travail. Cette crédibilité est nécessaire pour que le système fonctionne d'une manière qui maintienne la confiance du peuple dans notre démocratie. Le système judiciaire est un élément très important de notre système démocratique.

La présidente: Si vous envoyez aux victimes un avis de demande d'examen ministériel, et je présume que le nombre de demandes reçues dépassera largement le nombre que notre ministre déciderait d'examiner, ne causez-vous pas plus de problème, plus de mal aux victimes?

M. Griffin: Je crois que d'autres seraient mieux en mesure de répondre que nous. En effet, notre association parraine le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes. Ce centre travaille auprès des victimes, leur fournissant des conseils au sujet de notre service correctionnel et de notre système de libération conditionnelle. Les plaintes que nous entendons le plus souvent, c'est le manque d'information. Elles respectent notre processus. Elles respectent le fait que ces personnes ont le droit de soumettre diverses demandes, ont droit à des audiences et ainsi de suite. Par contre, elles ne reçoivent pas d'avis officiels la plupart du temps; elles les reçoivent de façon informelle ou par les médias.

Nous voulons surtout nous assurer qu'elles soient avisées par les canaux officiels. Il se peut que nous n'avons pas bien compris les observations des sénateurs. Cependant, il est clair que nous ne suggérons pas qu'on crée une situation où chacun sera tenu de comparaître encore une fois devant le tribunal. Souvent, dans les cas de meurtres, ce serait non pas la victime mais un membre de la famille. Nous voulons surtout que ces gens-là aient l'impression de pouvoir se faire entendre au cours du processus.

Je ne sais si nous avons vraiment réfléchi à ces conséquences involontaires. On voulait s'assurer que ces gens-là n'aient pas l'impression d'être un simple spectateur ou d'être complètement hors du processus.

La présidente: Ou complètement exclus?

M. Griffin: C'est cela.

La présidente: Je vous remercie d'avoir attendu si patiemment.

M. Brohman: J'aurais aimé que le sénateur Pearson soit toujours ici. J'aimerais réagir à son observation quant au registre des délinquants sexuels. J'ai un autre exemple de la région de Peel. Il y a environ 12 ans, un jeune garçon du nom de Christopher a été kidnappé dans un centre commercial à Brampton. J'étais de service ce soir-là. Une de mes tâches était de vérifier chaque voiture stationnée à huit pâtés de maison de ce centre. Nous avons appris par la suite que le jeune Christopher

had found out that that offender was living in our area and where he was, we could have saved that young child.

The Chairman: Which was not very far from where they picked him up outside the store.

Mr. Brohman: It was about three blocks.

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned.

était toujours en vie plusieurs jours après son enlèvement. Il a été tué par la suite. Si nous avions su que ce délinquant sexuel habitait notre quartier et si nous avions connu ses coordonnées, nous aurions pu sauver la vie de ce jeune garçon.

La présidente: Ce n'était pas très loin du centre où ils l'ont enlevé.

M. Brohman: À peu près trois pâtés de maison.

La présidente: Merci beaucoup.

La séance est levée.

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Mr. Mike Shard, Member;

Mr. Vince Westwick, Legal Advisor, Law Amendments Committee.

De l'Association canadienne des chefs de police:

M. Mike Shard, membre;

M. Vince Westwick, conseiller juridique, Comité de modification des lois.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P., Minister of
Justice and Attorney General of Canada.

L'honorable Anne McLellan, c.p., députée, ministre de la
Justice et procureure générale du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy
Section;
Ms Lisette Lafontaine, Senior Counsel, Criminal Law Policy
Section;
Ms Mary McFadyen, Senior Counsel, Conviction Review
Group;
Ms Carole Morency, Coordinator, Children Law Policy Unit,
Family, Children and Youth Section.

From the Association in Defence of the Wrongly Convicted:

Mr. Melvyn Green, Board Member.

From the Innocence Project, Osgoode Hall Law School, York University:

Ms Dianne Martin, Professor.

From the Canadian Police Association:

Mr. David Griffin, Executive Agent;
Mr. Sandy Brohman, President of Peel Regional Police
Association.

(Continued on previous page)

Du ministère de la Justice:

M. Howard Bebbington, avocat, Section de la politique en
matière de droit pénal;
Mme Lisette Lafontaine, avocate-conseil, Section de la
politique en matière de droit pénal;
Mme Mary McFadyen, avocate-conseil, Groupe responsable
de la révision des demandes de clémence de la Couronne;
Mme Carole Morency, coordonnatrice, Unité de politiques en
matière de droits des enfants, Section de la famille, des
enfants et des adolescents.

De l'Association in Defence of the Wrongly Convicted:

M. Melvyn Green, membre du conseil d'administration.

Du projet Innocence, de la Osgoode Hall Law School, Université York:

Mme Dianne Martin, professeure.

De l'Association canadienne des policiers et policières:

M. David Griffin, agent exécutif;
M. Sandy Brohman, président de l'Association des policiers
de la région de Peel.

(Suite à la page précédente)



